Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015

Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015

Augustus 2015
Jo Kloprogge en Walter de Wit (m.m.v. Michael Buynsters en Pieter Appelhof)

1. Veel vragen bij huidig beleid

Er is veel discussie over het achterstandenbeleid. Dit beleid, dat vooral beoogt de onderwijsachterstanden van kinderen uit lagere sociaal- economische milieus te verminderen, sluit volgens diverse analyses niet meer helemaal aan bij de eisen van de tijd. In de afgelopen jaren is een reeks studies en adviezen gepubliceerd die allerlei onderdelen van het beleid belichten en waar ook suggesties voor verbeteringen te vinden zijn. Het achterstandenbeleid is een complex beleid en ook kleine aanpassingen hebben vaak grote gevolgen, zowel onderwijsinhoudelijk als financieel. In deze notitie gaan we nader in op de kritische punten van het huidige achterstandenbeleid en op de vraag hoe deze kunnen worden verbeterd. We maken daarbij dankbaar gebruik van het werk dat in 2013, 2014 en 2015 is verricht door de Onderwijsraad en door onderzoekers van o.a. ITS, Kohnstamm Instituut, Sardes en Oberon.

In paragraaf 2 gaan we in op de vraag wat we met onderwijsachterstanden bedoelen. In paragraaf 3 werken we uit hoe taalachterstanden ontstaan en zich ontwikkelen. Paragraaf 4 geeft in vogelvlucht zicht op de ontwikkeling van dat beleid in de loop der jaren en op het huidige beleid. In paragraaf 5 bezien we wat mogelijk effectieve werkwijzen zijn om kinderen uit de doelgroepen vooruit te helpen. In paragraaf 6 bespreken we een aantal centrale vragen die over het huidige beleid worden gesteld. en formuleren een aantal dilemma's die hiermee zijn verbonden. In paragraaf 7 volgt een beschouwing over de kosten van een (geslaagd) onderwijsachterstandenbeleid. En tot slot volgt in paragraaf 8 een overview van de centrale vraagstukken en een meer integrale eindbeschouwing. De bijlagen bevatten een literatuuroverzicht en een overzicht van suggesties voor aanpassingen van het beleid uit de recente literatuur.

Wat verstaan we onder onderwijsachterstanden?

Het onderwijsachterstandenbeleid (verder OAB genoemd) kwam tot stand in de jaren na 1970. Onderzoeken lieten zien dat kinderen uit sociaal – economische milieus ongeacht hun talenten minder kansen hebben op een succesvolle schoolloopbaan dan kinderen uit de hogere rangen. We spreken dus van onderwijsachterstanden als leerlingen door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving (m.n. de thuissituatie) op school slechter presteren dan ze bij een gunstiger situatie zouden kunnen. Die ongunstige thuisomstandigheden komen onder meer tot uiting in verbale interactie van lagere kwaliteit en een minder rijke materiële, culturele en sociale omgeving. Ze kunnen te maken hebben met een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, met hun etnische herkomst of met de wijk of regio waar het kind opgroeit.

Deze kansenongelijkheid druiste – zeker bij de toenmalige tijdgeest – tegen het nationale rechtvaardigheidsgevoel in. Later ging ook zwaar wegen dat de ongelijkheid ernstige sociale en economische gevolgen heeft. Als grote aantallen jongeren - deels onnodig- sociaal worden uitgesloten en onvoldoende kwalificaties verwerven om op de arbeidsmarkt mee te kunnen doen, heeft dit op regionaal en nationaal niveau een buitengewoon schadelijke uitwerking.

Deze kansenongelijkheid is niet een typisch Nederlands, maar een internationaal verschijnsel. In een groot deel van de Westerse landen, is men een vorm van kansenbeleid, of compensatiebeleid, gaan voeren, om kinderen meer gelijke kansen te bieden en/of om onderpresteren te voorkomen. Vaak wordt hierbij de terminologie van 'SES' gehanteerd: de sociaal - economische status van ouders/gezinnen.

Een complicatie bij deze thematiek is dat het opgroeien in ongunstige omstandigheden niet zonder meer leidt tot onderwijsachterstanden of dat deze niet altijd zichtbaar zijn.
Immers, niet elk kind uit een lager sociaal milieu presteert minder dan optimaal. Opgroeien in een gezin met een lagere SES verkleint vooral de kans op een succesvolle schoolloopbaan, waardoor kinderen niet op het niveau komen dat past bij hun talenten. En potentie is niet altijd helder zichtbaar: heeft het kind dat gemiddeld scoort, wellicht eigenlijk de potentie om op gynnasiumniveau te scoren?

In een achterstandssituatie verkeren, is dus niet hetzelfde als:

- Lage prestaties halen. Onderpresteren komt op alle prestatieniveaus voor. Ook het doelgroepkind op havo-niveau dat eigenlijk gymnasium-potentie heeft, heeft een achterstand.
- Een zorgleerling zijn. Een achterstandssituatie heeft primair met de omgeving van het kind te maken, een zorgleerling zijn is veel meer toe te schrijven aan kenmerken van het kind zelf, zoals gedragsmatige stoornissen of intelligentie- of aandachtstekorten.

De oorzaken van onderwijsachterstanden
Wetenschappers spraken destijds over verschillen in cultureel kapitaal, sociaal kapitaal en materieel kapitaal (Meijnen, 1987), die de kansen op een goede schoolloopbaan mede bepalen. In de afgelopen decennia is veel onderzoek uitgevoerd, ook in Nederland, om de grote hoeveelheid aan beïnvloedende factoren en de samenhang daartussen helderder te krijgen. We noemen enkele bevindingen. Achterstanden van 'plattelandsleerlingen' blijken onder meer samen te hangen met: een kwalitatief en kwantitatief minder taalgebruik door ouders, gemiddeld lagere ambities en verwachtingen ten aanzien van hun kind bij ouders, lagere leerkrachtverwachtingen en de grotere reisafstanden naar vo-scholen met hogere schooltypen. Bij allochtone doelgroepkinderen is juist sprake van gemiddeld hogere ambities en verwachtingen van hun kind bij ouders, maar ook een gemiddeld minder taal- en cognitie-stimulerende thuissituatie.
De afgelopen jaren komt geleidelijk meer breinonderzoek beschikbaar dat erop duidt dat de mate van cognitieve ontwikkeling, van breinstimulering, sterk varieert naar SES. Tevens wordt het belang benadrukt van met name meer cognitieve stimulering van het jonge kind, bijvoorbeeld binnen VVE (0-6 jaar).

Onderwijsachterstanden komen doorgaans tot uiting over een breed front van vaardigheden. De laatste jaren is daarbij sterk de nadruk komen te liggen op taalachterstand en op de oorzaken daarvan. Vermeldenswaard is in dit verband, zeker ook omdat het internationaal zeer veel aandacht heeft gekregen, een Amerikaans onderzoek van Hart en Risley (2003): de '30 Million Word Gap'. Door middel van zeer veelvuldige en langdurige observaties bij gezinnen met jonge kinderen thuis, brachten deze onderzoekers verschillen in taalgebruik en interactie in beeld, bij low- en high-income families. Zij constateren in hun onderzoek onder meer dat de taalvaardigheid van kinderen tot hun 3^{e} levensjaar voor het overgrote deel direct gerelateerd is aan het taalgebruik van de ouders. De kinderen van low-income gezinnen hoorden zo'n 600 woorden per uur, die van high-income gezinnen meer dan 2000 woorden per uur. De onderzoekers extrapoleerden dit verschil naar de eerste 4 levensjaren van het kind en kwamen uit op een enorm verschil in taalaanbod van 30 miljoen woorden gedurende deze eerste levensperiode van het kind (evenals grote verschillen in de kwaliteit

en rijkdom van het taalgebruik); Een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van achterstanden. Op deze wijze kwantificeerden zij de al vaker onderzochte en beschreven taalverschillen naar SES: the 30 Million Word Gap.

Het onderzoek van Hart en Risley is veelbesproken, ook deels bekritiseerd, genuanceerd en nader aangevuld. Overeind blijft staan dat achterstanden naar SES normaliter jaarlijks toenemen, omdat kinderen uit lage SES gezinnen structureel minder taalstimulering en cognitieve stimulering van huis uit ontvangen, waardoor hun ontwikkeling (gemiddeld genomen) minder snel verloopt.

De vraag is nu hoe de ontwikkeling van de achterstanden in Nederland verloopt. Heeft de huidige regeling alle doelgroepen in beeld heeft en zijn mogelijkheden om deze te verbeteren? Al een aantal decennia voeren we immers onderwijsachterstandenbeleid om te proberen de achterstanden te verminderen. Dankzij de COOL-onderzoeken en de voorlopers daarvan (LEO- en PRIMA-cohorten) hebben we hier een goed beeld van.

2. Hoe ontwikkelen de onderwijsachterstanden van kinderen zich in Nederland en hoe beïnvloedt het beleid dit?

We beschrijven de omvang en de ontwikkeling van onderwijsachterstanden in Nederland vanuit twee elkaar aanvullende gezichtsvelden:

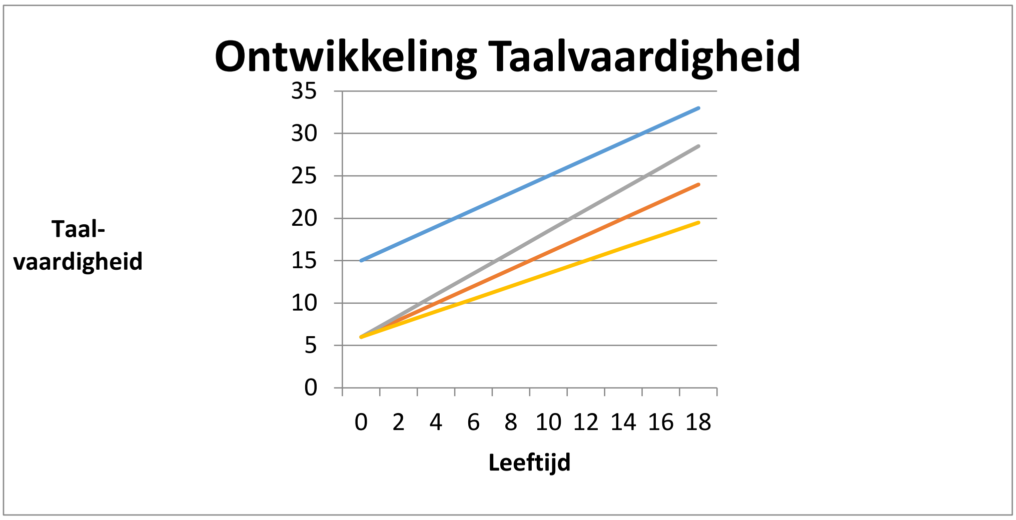
a. De schoolloopbanen. Hoe is de achterstand bij uitstroom uit het basisonderwijs vergeleken bij de achterstand bij instroom? En in welke mate weet het onderwijs te compenseren voor de normaliter groeiende achterstanden?
b. Een historisch perspectief. Hoe is de achterstand bij uitstroom uit het basisonderwijs nu, vergeleken met jaren terug? Zijn hier ontwikkelingen in en zo ja, waar zijn die aan toe te schrijven?

We beschrijven de onderzoeksbevindingen vanuit beide gezichtsvelden:

2.1 De schoolloopbanen

We weten uit nationaal en internationaal onderzoek (vgl. het eerder beschreven onderzoek van Hart en Risley) dat achterstanden ‘normaliter’ jaarlijks toenemen. Kinderen die structureel van huis uit minder stimulans, ondersteuning en mogelijkheden meekrijgen, ontwikkelen hun taalvaardigheid, rekenvaardigheid en cognitie gemiddeld genomen ook structureel relatief minder sterk.

De Wit (schema bij Masterclass MOO gemeenteambtenaren) hanteert de volgende theoretische grafiek om dit te illustreren:



In de bovenste lijn is de taalontwikkeling van kinderen uit hoge SES-gezinnen weergegeven. Normaliter is te verwachten dat de taalontwikkeling van kinderen uit lage SES-gezinnen verloopt conform de onderste lijn. De taalvaardigheid ligt vanaf jonge leeftijd op een lager niveau, de taalontwikkeling verloopt vanaf het begin langzamer en de achterstand neemt dus jaarlijks toe. Het zou al een belangrijke stap zijn als het lukt om (in de basisschoolperiode) de taalvaardigheid even hard te laten groeien (de een na onderste lijn). De beleidsambities van OAB zijn er vaak op gericht om de taalontwikkeling extra snel te laten verlopen, bijvoorbeeld volgens de grijze lijn daarboven (we komen hierop terug in paragraaf 6.1).

In de landelijke cohortonderzoeken wordt al sinds 1988 de ontwikkeling in achterstand gevolgd tussen groep 2 en groep 8: Aanvankelijk met metingen in groep 2, 4, 6 en 8 van het basisonderwijs in de LEO en PRIMA cohortonderzoeken, en later in het COOL-cohort met metingen in groep 2, 5 en 8 (zie voor een overzicht van de Cool publicaties http://www.cool5-18.nl/). We presenteren de meest recente bevindingen uit het COOL-cohort.

- Uit het eerste COOL-cohort 2007/08 (Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen en Meijer, 2011):

Het verschil in taalprestaties in groep 8 is kleiner geworden dan het verschil in groep 2. Dat geldt voor het onderscheid naar opleidingsniveau (en zowel binnen de groep allochtonen als autochtonen) Ook voor rekenen geldt dat de verschillen in groep 8 weer wat minder groot zijn dan in groep 2.

- En uit het tweede COOL-cohort 2010/11, bijvoorbeeld (Driessen, 2012):

Wat het scorepatroon betreft is weinig veranderd. In groep 8 zijn de verschillen tussen autochtone leerlingen en allochtone leerlingen met een vergelijkbaar opleidingsniveau minder groot dan in groep 2.

- En uit Mulder en Meijnen (2013) in hun BOPO-reviewstudie OAB:

De algemene conclusie is dat zowel de autochtone als de allochtone doelgroepen in het onderwijs nog steeds een achterstand hebben: aan het begin van het onderwijs is die groter dan aan het eind.

Een belangrijke conclusie uit de rapportages over de afgelopen 10 jaar is dat de achterstanden van doelgroepkinderen bij uitstroom uit groep 8 veelal kleiner zijn dan de al aanwezige achterstanden in groep 2. De achterstanden nemen niet toe tijdens de schoolloopbaan in het basisonderwijs -hetgeen bij ontbreken van compensatiebeleid het te verwachten patroon is- maar ze zijn minder geworden. Voor taal geldt dit in lichte mate, voor rekenen in een sterkere mate.
We kunnen met een grote mate van zekerheid concluderen dat deze ontwikkeling mede is toe te schrijven aan het onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid. Normaliter nemen achterstanden

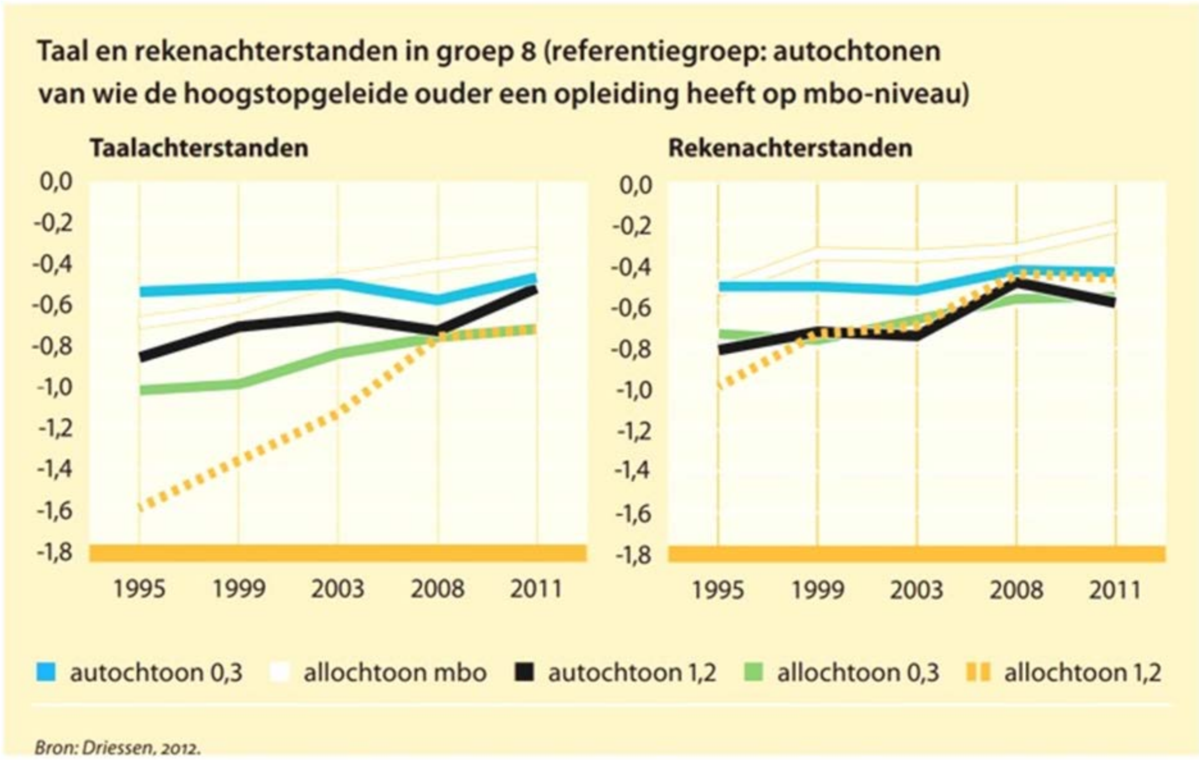
toe gedurende de schoolloopbaan, maar in Nederland lukt het ons om dit om te keren en de achterstand juist iets te reduceren gedurende de schoolloopbaan in het basisonderwijs.

Bekend is overigens dat achterstanden naar SES vervolgens in het *voortgezet onderwijs* weer jaarlijks groeien: er is een hogere mate van voortijdig schoolverlaten, afstroom naar lagere schooltypen, zittenblijven en lagere taalprestaties onder leerlingen met een lagere SES.

2.2 Historisch perspectief

Het tweede gezichtsveld is de historische blik: zijn de achterstanden in de loop van de jaren ook afgenomen? Is de achterstand bij uitstroom uit het basisonderwijs in 2014 kleiner geworden dan die in 2004 of 1994? Ook daar leveren de landelijke cohorten antwoorden op.

De Onderwijsraad gebruikt in haar laatste advies de volgende grafiek van Driessen (2012):



We zien hier dat de achterstand van de doelgroepen bij taalvaardigheid groter is dan bij rekenvaardigheid. De allochtone leerlingen hebben wel veel meer van hun achterstanden ingelopen dan de autochtonen. Vooral de autochtone 0,3 groep vertoont geen vooruitgang. In die groep komen meer autochtonen voor dan in de groep met het 1,2 gewicht. Er zijn immers niet veel autochtone ouders meer met alleen basisonderwijs. Allochtone leerlingen hebben ondanks hun inhaalslag nog steeds een achterstand ten opzichte van autochtone leerlingen. Allochtonen scoren lager dan autochtonen bij eenzelfde opleidingsniveau van de ouders. Een positieve uitzondering vormen de rekenprestaties van allochtone doelgroepleerlingen met gewicht 1,2.

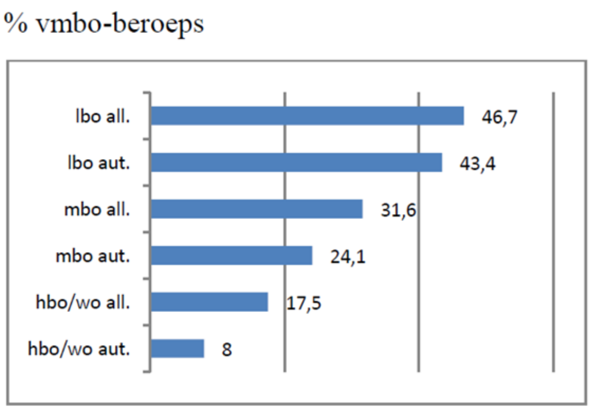
Een andere manier van presenteren is de procentuele afname in achterstanden in groep 8 over de jaren heen. In historisch opzicht zien we een volgende ontwikkeling (gegevens uit Mulder en Meijnen, 2013):

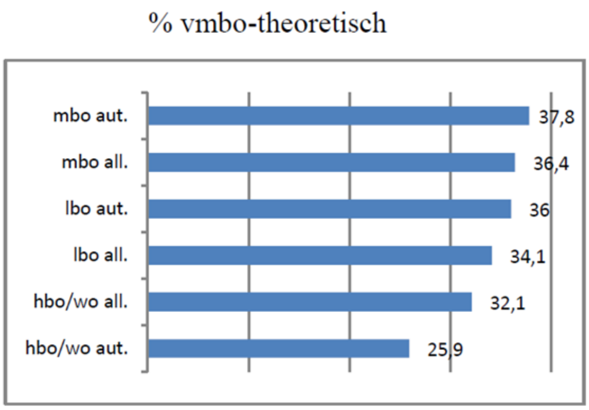
Landelijke ontwikkeling taalachterstanden (COOL-resultaten, groep 8)

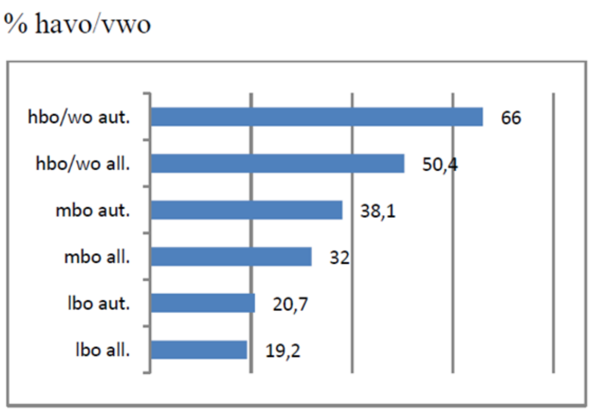
	Allochtone doelgroep	Autochtone doelgroep
1994 - 2007	- 40%	0 %
2007 - 2011	+ 4%(?)	- 10% (?)

Voor de periode tussen 1997 en 2007 constateren de onderzoekers dat de uiteindelijk achterstand in groep 8 van allochtone kinderen ten opzichte van de niet doelgroepkinderen met 40% is afgenomen. Dit betekent een forse vermindering van de onderwijsachterstande. De onderzoekers vermoeden overigens dat dit voor een (groot) deel te maken heeft met veranderingen in de thuisomgeving: vaker 2e generatie ouders, die het Nederlands beheersen en/of ook het Nederlands als thuistaal gebruiken. In de periode 2007-2011 lijkt deze verbetering te stagneren en zelfs iets om te slaan. De onderzoekers plaatsen echter vraagtekens bij deze trendbreuk, omdat scholen na invoering van de nieuwe gewichtenregeling mogelijk anders zijn gaan administreren.
De achterstand van de autochtone doelgroep bij uitstroom uit groep 8 is gelijk gebleven in de periode 1994-2007 en lijkt in de daaropvolgende periode voor het eerst iets te gaan verbeteren.

Uiteraard vertalen achterstanden in leerprestaties zich ook in zwakkere schoolloopbanen. In de volgende tabellen zien we de adviezen die leerlingen krijgen, opgesplitst naar SES.







In deze tabellen (Mulder, 2014) is te zien dat de adviezen voor vervolgonderwijs keurig geordend zijn naar opleidingsniveau en etniciteit. Opleidingsniveau en etniciteit zijn belangrijke verdeelmechanismen van onderwijssucces.

Internationaal gezien doet Nederland het vrij goed aan de onderkant van de onderwijsladder, stelt de Onderwijsraad (2013) op basis van een rapportage van de OECD (2012) vast. Nederland heeft in

vergelijking met andere landen weinig laagpresteerders. De laagst presterende Nederlandse leerlingen zijn in lezen zelfs internationaal de beste. Dit hoewel de Nederlandse allochtonen in vergelijking met allochtonen in andere landen vrij laag zijn opgeleid. Het verschil in prestaties tussen de laagst en hoogst presterende leerlingen is in Nederland klein, mede omdat de hoogst-presterenden in Nederland relatief laag scoren.

Vermeldenswaard zijn tot slot de bevindingen van Paul Jungbluth, die een grootschalig onderzoek naar onderwijsachterstanden coördineert in Zuid-Limburg (vgl. www.kaans.nl). Jungbluth (2014) berekende onlangs dat bij herhaalde vergelijking van scores op de CITO-eindtoets (die loopt van 500 tot 550 met een gemiddelde rond 536) bij duizenden Zuid-Limburgse leerlingen, leerlingen met een vergelijkbare non-verbale intelligentie zeven CITO-punten van elkaar verschillen, afhankelijk van het opleidingsniveau van hun ouders. Ofwel, bij gelijk talent leren kinderen van laagopgeleiden systematisch minder. Dat kost hun minstens één schooltype bij de vervolgadvisering.

Opgemerkt moet worden dat bij ongeveer gelijkblijvende investeringen in het OAB niet direct grote veranderingen in onderwijsprestaties van doelgroepleerlingen kunnen worden verwacht. Doelstellingen zoals een verdere vermindering van taalachterstand in 4 jaar tijd met 30 of 40% (zoals dit in sommige beleidsperiodes is geformuleerd) zijn niet realistisch en leiden tot teleurstellende conclusies over opbrengsten en effecten van OAB (zie verder par. 6.1 hieromtrent).

We vervolgen met een blik op het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid.

3. Ontwikkelingen in het OAB

3.1 Een historische blik: 45 jaar sleutelen aan achterstandenbeleid

Het OAB is een complex beleid dat in de loop der jaren vaak is bijgesteld, soms omdat dit nodig was vanwege veranderende omstandigheden, soms uit politieke overwegingen. Een korte kenschets van het beleid laat het volgende zien.

- De indicator voor achterstanden was in eerste instantie het beroep van de vader. Doelgroep waren vooral autochtone ‘arbeiderskinderen’;
- Door de komst van veel migranten werd eind van de jaren zeventig een beleidsaanpassing nodig. Het aanvankelijk separate onderwijsbeleid gericht op culturele minderheden werd geïncorporeerd in een verbreed achterstandenbeleid;
- Indicatoren werden nu opleidingsniveau en etnische herkomst, later alleen opleidingsniveau;
- De gewichtenregeling voor het basisonderwijs regelde en regelt – in aangepaste vorm – de verdeling van faciliteiten (extra leerkrachten) voor basisscholen;
- De basisscholen zijn vrij in het besteden van de extra middelen op basis van de aanwezigheid van kinderen met achterstanden;
- Een ander deel van de financiële middelen van het onderwijsachterstandenbeleid voor schoolbesturen wordt verdeeld op basis van de cumi-regeling. De cumi-regeling geldt alleen voor het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Scholen krijgen voor leerlingen van ouders met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (‘etniciteit’) extra bekostiging indien door de ouders op het inschrijvingsformulier of op de ouderverklaring is aangegeven dat één van de ouders of beide ouders in een cumi-land zijn geboren;
- In sommige perioden is in het beleid gebruik gemaakt van intermediairs om de scholen te helpen bij een goede inzet van faciliteiten (stimuleringspakketten, voorrangsgebieden);

- Het voortgezet onderwijs doet nauwelijks mee in het achterstandenbeleid, al is er een vorm van faciliteren (regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen);
- Na 2000 werd het onderwijsachterstandenbeleid aangevuld met voor- en vroegschoolse educatie in peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en de onderbouw van de basisschool. In de regelgeving werden ook schakelklassen expliciet benoemd en bevorderd en later ook zomerscholen;
- Het OAB wordt doorgaans versterkt door de inzet van extra projecten, soms ook gefinancierd door andere departementen dan OCW, zoals het ministerie van VWS. Een actueel voorbeeld is het programma 'Aanpak Taal: Ouders en kind samen' van het ministerie van SZW;
- De aansturing van het beleid is regelmatig veranderd in de loop der jaren. Op dit moment zijn de belangrijkste spelers de schoolbesturen en scholen, de gemeenten en het ministerie van OCW;
- Er is een duidelijk onderscheid tussen de doelgroepen van het OAB en kinderen die ten gevolge van individuele (intellectuele, gedragsmatige of fysieke) handicaps of beperkingen problemen ondervinden in het onderwijs. Voor deze kinderen is er het Passend onderwijs.

3.2 Het huidige achterstandenbeleid

Met het OAB is in totaal jaarlijks een bedrag gemoeid van ongeveer 800 miljoen:

- daarvan gaat 358 miljoen (OCW, jaarverslag 2014) naar de schoolbesturen van het basisonderwijs op basis van de gewichtenregeling en de impulsgelden. Dit bedrag neemt al enige tijd jaarlijks af, vanwege de stevige daling in het aantal kinderen met een leerlinggewicht;
- In het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen scholen voor leerlingen van ouders met een niet-Nederlandse culturele achtergrond ('etniciteit') extra geld, in totaal ca. 45 miljoen;
- Gemeenten ontvangen 360 miljoen voor met name de voorschoolse educatie en daarnaast zomerscholen en schakelklassen. Hiervan wordt 100 miljoen toegekend aan de G37 (op basis van de Bestuursakkoorden)[1]. De verdeelsleutel is ook hier de gewichtenregeling.
- Voor het voortgezet onderwijs is 50 miljoen beschikbaar voor de leerplusarrangementen.

We zien dus verschillen in de bekostigingsgrondslagen en de omvang van de budgetten tussen het speciaal onderwijs, basisonderwijs en voortgezet onderwijs, vanwege de andere doelgroepen en doelstelling en ook de historische ontwikkeling van de diverse beleidsvelden.

We lichten de diverse beleidsprogramma's kort toe en focussen daarna op het basisonderwijs en met name de gewichten- en impulsregeling. De gemeentelijke OAB-regelgeving hangt overigens wel nauw samen hiermee. Ze is ook gebaseerd op de gewichten in de scholen. Een deel van de gemeentelijke achterstandsgelden gaan naar de scholen, m.n. voor schakelklassen en in mindere mate zomerscholen, en de opbrengsten van basisscholen op het vlak van OAB hangen mede samen met wat het voorschoolse VVE aan opbrengsten weet te boeken.

De *gewichtenregeling* werkt als volgt; schoolbesturen krijgen extra financiering voor leerlingen van wie de ouders (volgens eigen opgave bij de school) een relatief lage opleiding hebben genoten en die op grond daarvan een leerlinggewicht krijgen toegekend. Er worden twee gewichten onderscheiden:

- gewicht 0,3: beide ouders hebben niet meer dan het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs van de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg.

[1] Zo'n 5 miljoen ervan is voor de kleinere gemeenten.

- gewicht 1,2: één ouder heeft alleen basisonderwijs en de andere maximaal praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs van de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg.

Momenteel heeft zo'n 5,9 procent van alle kinderen een 0,3-gewicht (in absolute aantallen ruim 86.000) en 5,0 procent een 1,2-gewicht (in absolute aantallen ruim 73.000). Bij elkaar opgeteld betreft dit 10,8 % van alle basisschoolkinderen (gegevens DUO, 1 okt 2013).

Al een aantal jaren loopt het bo-budget voor het onderwijsachterstandenbeleid terug, omdat het aantal doelgroepleerlingen jaarlijks afneemt. De Algemene Rekenkamer spreekt in haar verantwoordingsrapport van een totale afname tussen 2006 en 2013 van 20 naar 11% in de periode 2006-2013.[2] De afname van het aantal gewichtenleerlingen hangt samen met:

- De stijging in opleidingsniveau in Nederland, met name als gevolg van de invoering van de startkwalificatie, waardoor niet langer vmbo maar mbo het eindonderwijs is geworden voor jongeren (de huidige ouders van basisschoolkinderen).
- Toenemende restricties in het toelatingsbeleid voor nieuwkomers, waardoor er minder migratie is vanuit landen buiten de Europese Unie.

Bij de gewichtenregeling is een drempel ingebouwd. Er worden alleen middelen uitgekeerd aan de schoolbesturen als de som van de gewichten ten minste 6% uitmaakt van het totale aantal leerlingen. Er is ook een plafond. Er wordt voor maximaal 80% aan extra gewicht uitgekeerd.
Naast de gewichtenregeling is er de *Regeling impulsgebieden*. Deze regeling houdt in dat er extra geld wordt toegekend aan scholen in postcodegebieden waar het gemiddelde inkomensniveau laag is en de werkloosheid hoog. De basisscholen krijgen het extra bedrag naar rato van het aantal leerlingen met een leerlinggewicht. Naar de hoogte van het gewicht wordt niet gekeken en voor dit bedrag geldt geen drempel.
De middelen zijn in feite vrij in te zetten door de schoolbesturen. Ze worden voor een groot deel besteed aan vroegschools VVE (met soms 2 leerkrachten voor de groep) en aan kleinere groepen.

In het voortgezet onderwijs bestaat een vergelijkbare financiering als de Regeling impulsgebieden: het *Leerplusarrangement*. Scholen met een minimumpercentage leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden krijgen extra financiële middelen. Het drempelpercentage om middelen te ontvangen verschilt per onderwijstype. Voor vmbo-leerlingen is deze vastgesteld op 30%, voor havo-leerlingen op 50% en voor vwo-leerlingen op 65%.
Ook deze middelen zijn vrij inzetbaar en kunnen worden besteed aan kleinere groepen, professionalisering, extra taalbeleid , vermindering van voortijdig schoolverlaten en/of het leveren van meer maatwerk aan leerlingen.

Gemeenten ontvangen OAB-budget op grond van de gewichtsfactoren van de scholen. Zij dienen de middelen in te zetten voor een voorschools VVE: minimaal voor 10 uur vanaf 2,5 jaar, met een actief streven naar 100% doelgroepbereik. Ze krijgen daarnaast middelen voor schakelklassen, zomerscholen en eventuele overige taalvoorzieningen. In de Bestuursakkoorden zijn met de G37 aanvullende afspraken gemaakt en zijn extra middelen verstrekt voor de periode 2012-2015, met voornamelijk het doel om de kwaliteit van het voorschools VVE te versterken.
Volgens OCW (Kamerbrief evaluatie OKE wet, 2015) zijn de verschillen tussen de G37-gemeenten en de niet-G37 gemeenten onevenredig groot. Per schoolgewicht ontvangen de G37 gemiddeld anderhalf keer zoveel als de niet-G37. De bestuursakkoorden met de grotere gemeenten (G37) zijn in 2015 met een jaar verlengd.

---

[2] http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/ocw/financiele-informatie/gewichtenregeling-en-gewichtenleerlingen-0)

Bijzonder is nog dat gemeenten voor het voorschools VVE zelf een eigen aanvulling mogen hanteren op de definitie van een doelgroepkind. Sommige gemeenten zijn daarbij de 'oude' gewichtendefinitie blijven hanteren (die een stuk uitgebreider was dan de huidige) en/of hebben de 'doelgroep' aangevuld met bijvoorbeeld alle kinderen met een taalproblematiek op jonge leeftijd. Hierdoor is de identificatie van de doelgroepen in het voorschools VVE en het vroegschools VVE in een aantal gemeenten erg verschillend en is de omvang van de doelgroep soms zeer uiteen gaan lopen. Dat maakt het realiseren van een samenhangend VVE-aanbod niet eenvoudiger.

4. Effectieve werkwijzen en interventies

Mulder e.a. (2014) onderscheiden onder scholen twee strategieën om de achterstandsproblematiek aan te pakken.
Strategie 1 is compenseren en bestaat uit acties die specifiek gericht zijn op achterstandsleerlingen, zoals extra aandacht voor woordenschat en begrijpend lezen, ondersteuning van ouders, extra leertijd bieden, extra aandacht voor uitbreiding van kennis van de wereld, via creatieve activiteiten en wereldoriëntatie:
Strategie 2 is remediëren en bestaat uit differentiëren en extra hulp bieden aan (alleen) zwakpresteerders/zorgleerlingen (remedial teacher, onderwijsassistent, preteaching en dergelijke). Deze strategie toont, aldus de onderzoekers, minder oog voor oorzaken van achterstanden en miskent dat ook niet-zwakpresteerders achterstandsleerling kunnen zijn.

Welke strategie wordt toegepast, hangt mede af van het leerlingenbestand van de school. Als scholen ervoor kiezen het aanbod niet alleen te richten op autochtone doelgroepleerlingen, maar op de zwakkere leerlingen in algemene zin, gebeurt dit vaak vanuit de redenering dat de autochtone doelgroepleerlingen daar dan automatisch van profiteren. Men kan dan gebruik maken van onderwijsvormen die in het algemeen effectief worden geacht bijv. volgens de meta-analyses van Hattie.

Driessen (2012) gaat in zijn voorstudie voor de Onderwijsraad nader in op deze meta- analyses van Hattie en geeft onder meer onderstaand schema.

De invloed van factoren kenmerkend voor de leerkracht als 'activator' en leerkracht als 'facilitator' op onderwijsprestaties (in effect sizes)

An Activator	ES	A Facilitator	ES
Reciprocal teaching	0.74	Simulations and gaming	0.32
Feedback	0.72	Inquiry based teaching	0.31
Teaching students self-verbalization	0.67	Smaller class sizes	0.21
Meta-cognition strategies	0.67	Individualized instruction	0.20
Direct instruction	0.59	Problem-based learning	0.15
Mastery learning	0.57	Different teaching for boys & girls	0.12
Goals - challenging	0.56	Web-based learning	0.09
Frequent/ Effects of testing	0.46	Whole language reading	0.09
Behavioral organizers	0.41	Inductive teaching	0.06
ACTIVATOR	0.60	FACILITATOR	0.17

Bron: Hattie (2009: 243)

Scholen kunnen ook ervoor kiezen om gebruik te maken van meer specifieke interventies gericht op de doelgroepleerlingen. Er zijn in de loop der jaren veel projecten ontwikkeld, in praktijk gebracht en vaak ook geëvalueerd. Veel projecten werden of worden uitgevoerd in een wisselend aantal basisscholen, meestal enkele honderden.

Het Nederlands Jeugd instituut[3] trekt enkele conclusies over welke werkwijzen in algemene zin wel en niet werken:

- Onderzoek dat tot nog toe is verricht, toont aan dat gezinsgerichte programma's over het algemeen minder effect hebben op de cognitieve ontwikkeling van kinderen dan centrumgerichte (met als basis de school of de voorschoolse voorziening) programma's.
- Onderzoek in Nederland laat echter zien dat een aantal gezinsgerichte programma's zoals Instapje, Opstap en Overstap wel degelijk positieve effecten heeft op de ontwikkeling en schoolprestaties van kinderen.
- De condities waaronder centrumgerichte programma's worden uitgevoerd, zijn van invloed op de effecten. Specifieke werkzame ingrediënten zijn: een adequate pedagogisch-didactische benadering, gerichtheid op meerdere ontwikkelingsdomeinen, intensiteit van minimaal drie dagdelen per week, kleine groepen en een dubbele bezetting. Mogelijk kan ook ouderbetrokkenheid bevorderend werken, hoewel op dit punt de resultaten niet eenduidig zijn. Daarnaast is er een aantal algemeen werkzame factoren te onderscheiden, zoals het inzetten van een observatie- en toetssysteem en professionaliteit van de uitvoerders.
- Programma's voor verlengde schooldag, naschoolse opvang en vakantiekampen zijn voorbeelden van programma's die op latere leeftijd ingezet kunnen worden om onderwijsachterstanden te bestrijden. Zulke programma's kunnen bescheiden effecten hebben op de schoolprestaties van risicoleerlingen.

De beste resultaten zijn te verwachten van wat Mulder e.a. noemen de compenserende activiteiten. Deze kunnen deels individueel en deel groepsgewijs worden ingezet. Al te algemene en vrijblijvende activiteiten lijkt niet veel impact te hebben. Te denken is aan de koffieochtenden voor ouders, die in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw door het welzijnswerk werden aangeboden, niet gerichte activiteiten in brede school verband of gezelligheidsactiviteiten zoals fotocursussen in de wijk of bezoeken aan de buurthuizen.

Specifieke projecten of specifieke beleid, gericht op precies omschreven doelgroepen met concrete doelstellingen, blijken in een aantal gevallen erg succesvol te zijn. Een voorwaarde voor succes is dan wel een zorgvuldige en kwalitatief hoogwaardige aanpak. Meer open projecten, voor brede doelgroepen, zonder uitgewerkte opbrengstverwachtingen en met een onvoldoende zorg voor de kwaliteit, leveren weinig op. Enkele voorbeelden van positieve projecten (zie ook Driessen, 2012):

- De Pilots Taalbeleid Onderwijsachterstanden (2006-2010): Scholen ontvingen extra geld en ondersteuning van experts. Het doel om het percentage uitvallers op taal terug te dringen werd voor een belangrijk deel gehaald.
- Schakelklassen: Hoewel dit instrument indertijd werd ingezet zonder noemenswaardige wetenschappelijke onderbouwing, blijken de effecten positief. Het uitvoerige evaluatieonderzoek van KI/ITS uit 2012 laat zien dat de (overwegend allochtone) schakelklaskinderen wat taal betreft méér leerwinst hebben geboekt dan vergelijkbare kinderen

[3] Bron: Internet, http://www.nji.nl/Wat-werkt-bij-onderwijsachterstanden

die *niet* in een schakelklas hadden gezeten. Deze winst vertaalt zich ook in blijvende verbetering in de schoolloopbanen.

- De Brede School Academie: Dit Utrechts project richt zich op allochtone leerlingen die talent hebben en gemotiveerd zijn. De resultaten van het monitoronderzoek door Oberon (De Wit, 2013) laten zien dat BSA-leerlingen beduidend meer vooruitgang boeken op Begrijpend Lezen dan de landelijk gemiddelde stijging. Bij aanvang van de BSA-periode in groep 6 scoren de BSA-leerlingen nog ongeveer op het landelijk gemiddelde. Eind groep 8 behoren zij gemiddeld tot de 25% beste lezers in Nederland. Op basis van een aantal vergelijkbare kenmerken is inmiddels een concept voor 'Top-VVE' ontwikkeld dat op diverse plaatsen gaat worden uitgeprobeerd.
- Het Overstap project is een leesproject voor achterstandskinderen in groep 3. Overstap is o.a. geëvalueerd door Kook (1996). Aan het eind van groep 3 blijkt dat Overstap positieve effecten heeft op het technisch lezen en op de passieve woordenschat. In Begrijpend Lezen is er geen verschil tussen de Overstap- en niet-Overstapkinderen. Een half jaar na afloop van het programma blijkt dat de positieve effecten die Overstap bij de nameting liet zien op technisch lezen en passieve woordenschat gehandhaafd blijven. Bij de follow-up zijn er ook positieve effecten op begrijpend lezen.
- Het Opstapproject: dit thuisprogramma voor Turkse en Marokkaanse moeders leidde tot surplus effecten op het schoolse functioneren van de kinderen volgens onderzoek van de Universiteit van Utrecht (Van Tuijl en Siebes, 2006).
- Mentoring en tutoring: Positieve effecten zijn vrij vaak aangetoond in diverse studies, o.a. Vosse 2002. Zie ook http://www.mentoringwijzer.nl/C223-Onderzoek.html . Mentoring wordt onder meer aanbevolen door de Europese Commissie (Driessen, 2012)
- Voortijdig schoolverlaten: Het is niet altijd duidelijk of dit thema wel of niet onder het achterstandenbeleid valt. Er zijn wel stevige resultaten geboekt. Het aantal jongeren dat tussen 12 en 23 jaar zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat nam tussen 2008/2009 en 2012/2013 af van 41.800 naar 27.950 (zie http://www.aanvalopschooluitval.nl/).

Al deze (deels) geslaagde projecten hebben gemeenschappelijk dat ze een concrete aanpak hebben voor concrete problemen bij een specifieke doelgroep, en dat hoge kwaliteit van de aanpak veel aandacht krijgt.

Tegenover deze succesverhalen zijn er ook dure mislukkingen. De brede scholen, met een extra onderwijsaanbod in extra tijd, hebben niet tot effecten geleid op leerlingniveau, ook niet daar waar ze zich wilden richten op achterstandsleerlingen (Kruiter, Fettelaar, & Beekhoven, 2013). Bij de inrichting van veel van de huidige zomerscholen zien we vaak een vergelijkbare problematiek terug, van een weinig doelgerichte invulling. Ouderprogramma's hebben de leerlingen tot nu zelden aantoonbaar iets opgeleverd, behalve als wordt ingezet op versterking van het ondersteunend gedrag van ouders thuis. O.a. Driessen concludeert dat geen zelfstandige werking blijkt uit te gaan van ouderparticipatie/betrokkenheid op de taal- en rekenprestaties en het welbevinden van leerlingen.

5. Centrale vraagstukken bij de inrichting van een vernieuwd OAB

Het achterstandenbeleid heeft in het verleden veel lof geoogst. De gewichtenregeling als basis voor de facilitering werd in het buitenland, met name in de VS, als een geweldige vondst beschouwd, zoals bleek bij presentaties op OESO conferenties. Ze bracht weinig planlast met zich mee en zorgde dat scholen met achterstandsleerlingen extra faciliteiten kregen, waar die in bijvoorbeeld de VS juist over minder middelen beschikken dan scholen in rijkere wijken (in Nederland staan in de armste gebieden juist de 'rijkste' scholen). In de afgelopen decennia is regelmatig gesleuteld aan het beleid (vgl. par.

3.1), maar de laatste grote bijstellingen dateren van ca. 9 jaar terug (een nieuwe gewichtenregeling). Er zijn de nodige relevante maatschappelijke ontwikkelingen geweest, zoals de continuerende stijging in het opleidingsniveau, een restrictiever toelatingsbeleid voor nieuwkomers, de instroom van de MOE (Midden en Oost Europa) -migranten, een toenemende polarisatie rond de islam en segregatietendensen, die consequenties hebben voor het onderwijs aan achterstandsgroepen en het beleid hieromtrent. De afgelopen jaren wordt de vraag om bijstellingen van het OAB steeds luider. Er zijn diverse studies over het OAB verschenen met probleemanalyses en suggesties voor verbeteringen van het beleid (zie bijlage 1) en ook het ministerie heeft de afgelopen jaren een aantal aanpassingen gedaan en voornemens uitgesproken om benodigde vervolgacties te ondernemen. We inventariseerden de literatuur, waaruit de volgende 5 belangrijkste vraagstukken rond OAB naar voren kwamen:

1. De doelstellingen van het OAB / verwachtingsmanagement
2. Het verdeelmodel en de identificatie van de doelgroep
3. De relatie tussen toekenning en besteding van middelen
4. De aansturing van het OAB
5. Visie-ontwikkeling en kennisinfrastructuur.

We lichten deze 5 vraagstukken nader toe in de volgende paragraven. In de slotparagraaf 7 volgt een over-all overzicht en een korte beschouwing op de toekomst.

5.1 De doelbepaling van het OAB / verwachtingsmanagement

De algemene doelstelling van het OAB (en zijn voorgangers) is het verminderen van onderwijsachterstanden op grond van sociale, economische en culturele factoren. De concrete vertaling van deze doelstelling en het relateren ervan aan onderzoeksresultaten heeft in een aantal van de afgelopen beleidsperiodes belangrijke problemen opgeleverd. We lichten deze nader toe.

Realistische doelen?

In paragraaf 3 zagen we terug dat met het OAB de volgende resultaten worden geboekt:

1. een vermindering in achterstanden van doelgroepleerlingen gedurende de schoolloopbaan in het basisonderwijs i.p.v. een toename daarvan;
2. de achterstand van allochtone doelgroepleerlingen aan het eind van het basisonderwijs is de afgelopen 2 decennia met ca. 40% afgenomen: Een afname die onderzoekers deels toeschrijven aan veranderingen binnen de allochtone groep zelf, deels ook aan het OAB;
3. de achterstand van autochtone doelgroepleerlingen aan het eind van het basisonderwijs is de laatste 2 decennia ongeveer gelijk gebleven of wellicht recent licht aan het verminderen.

Wat betreft resultaat 2 en 3 dient daaraan te worden toegevoegd dat in geval van ongeveer gelijkblijvende investeringen er (natuurlijk) geen grote veranderingen mogen worden verwacht.

Zonder OAB, zonder extra middelen voor achterstandsscholen, kan er zonder meer vanuit worden gegaan dat de achterstandsverschillen aan het eind van het basisonderwijs veel groter zouden zijn. Immers, uit onderzoek is veelvuldig vastgesteld dat, zonder compenserende maatregelen en activiteiten, achterstanden naar SES jaarlijks toenemen.

In Nederland is desondanks in de afgelopen decennia regelmatig discussie geweest over de vraag of de met het OAB beleid bereikte resultaten bevredigend zijn en soms zelfs of het beleid sowieso wel effect heeft. De verklaring hiervoor is dat daarbij uitsluitend werd gekeken naar ontwikkelingen in de achterstanden aan het eind van het basisonderwijs (resultaat 2 en 3). In meerdere beleidsperiodes werden uitsluitend op deze indicator doelstellingen geformuleerd:

- zo zou de taalachterstand op het eind van de basisschool volgens OCW in 2002-2011 met 40% moeten zijn gereduceerd.
- later wilde men in de periode 2008-2011 de taalachterstand met 20% reduceren
- en in de periode 2008-2014 met 30% reduceren.

Deze beleidsdoelen of ambities werden niet behaald, waarna soms werd geredeneerd dat het beleid dus niet of nauwelijks effect heeft. Daarbij bleven twee zaken onderbelicht:
- de afname van de achterstanden gedurende de schoolloopbaan (resultaat 1);
- het gegeven dat de investeringen ongeveer gelijk bleven, waardoor je geen grote sprongen/veranderingen kunt verwachten.

Vanuit dat oogpunt is het voor het OAB van belang dat:
a. vanuit onderzoek wordt getracht een reëel en compleet beeld te geven van de opbrengsten en
b. er vanuit het beleid realistische ambities en streefdoelen gaan worden geformuleerd. De resultaten uit de cohortstudies bieden hier voldoende input en houvast voor.

Relatieve of absolute doelen
De OAB-doelstelling heeft als complicatie dat ze relatief is geformuleerd en niet in absolute termen. Het gaat om het verminderen van achterstanden t.o.v. niet-doelgroepleerlingen, niet om bijvoorbeeld een absolute verhoging van prestaties of een absolute verbetering van de schoolloopbaan. Als bijvoorbeeld allochtone leerlingen uit laag opgeleide gezinnen beter de Nederlandse taal leren en doorstromen naar hogere vormen van onderwijs, betekent dat niet meteen dat de doelen van het beleid zijn bereikt. Als andere leerlingen, niet tot de doelgroep behorend, evenzeer vooruitgang boeken, wordt de afstand immers niet kleiner. En aangezien het onderwijsniveau in Nederland stijgt (mede naar aanleiding van het actieplan 'Basis voor Presteren' met o.a. de grote nadruk op het versterken van de taal- en rekenprestaties van alle leerlingen) zijn de relatieve doelen lastig te realiseren.

De OECD (OECD (2012) brengt hier een interessante optie naar voren. Zij gaat bij haar equity concept uit van twee dimensies, namelijk 'equity as inclusion' en 'equity as fairness'. Bij de eerste dimensie gaat het erom dat alle leerlingen ten minste een minimum basisniveau qua vaardigheden bereiken. Bij de tweede dimensie gaat het erom dat persoonlijke kenmerken of socio-economische omstandigheden, zoals sekse, etnische herkomst of gezinsachtergrond, geen belemmering mogen vormen bij het realiseren van het succes in het onderwijs. Dit sluit aan bij een wel eens in Nederland opgeworpen suggestie om in eerste instantie te streven naar een startkwalificatie voor alle achterstandsleerlingen en in tweede instantie de optimale ontplooiing van talent na te streven. Wellicht bieden ook de nieuwe referentieniveau's 1F en 1S (het streefniveau) mogelijkheden voor het opstellen van dergelijke absolute (en reële) doelstellingen.

5.2 Verdeelsystematiek en identificatie van de doelgroep
De vraag hoe je onderwijsachterstanden het beste kunt vaststellen, houdt OAB-betrokkenen al 40 jaar lang bezig. Er is veel over gedebatteerd en onderzoek naar gedaan. Aanvankelijk was het beroep van de vader de indicator voor achterstanden, waarbij een door het ITS bijgehouden beroepenklapper als leidraad diende waarin rond de 1000 beroepen werden onderverdeeld in 6 (SES-)categorieën. Later werden het opleidingsniveau van de ouders en (tijdelijk) etniciteit, volgens opgave van de ouders gebruikt. Regelmatig is gediscussieerd over de voor- en nadelen van het alternatief om een toets in te zetten. Momenteel komt dit vraagstuk om diverse redenen weer sterker naar voren.

Een ander vraagstuk is of de identificatie van de doelgroep vervolgens ook de verdeelsleutel voor de oab-middelen moet zijn. Geld kan ook worden verdeeld voor het uivoeren van bepaalde activiteiten of als beloning/prikkel voor het behalen van bepaalde prestaties.

We staan hier achtereenvolgens stil bij de actuele knelpunten in de huidige indicator, de randvoorwaarden en potentieel mogelijke indicatoren, de mogelijke verdeelsleutels, en een aantal essentiële vragen.

Actuele knelpunten wat betreft de indicator

Ten aanzien van de huidige gewichtendefinitie worden de volgende problemen naar voren gebracht:

- De samenhang tussen de huidige indicatoren van de gewichtenregeling en de daadwerkelijke achterstanden is in de loop der jaren verminderd (Driessen 2012).
- De gehanteerde indicatoren zijn nogal grofmazig; vaak worden leerlingen ten onrechte wel, respectievelijk niet tot de doelgroep gerekend (Driessen, 2012).
- Het aantal doelgroepleerlingen neemt vrij fors af: jaarlijks met zo'n 4 a 5% (met name omdat het opleidingsniveau in Nederland stijgt en het toelatingsbeleid voor personen van buiten de EU restrictiever is geworden). Deze afname hoeft natuurlijk geen probleem te zijn, mits daarmee ook de categorie met daadwerkelijke achterstanden afneemt. Onderzoekers geven aan dat dit laatste niet het geval lijkt. De stijging van het opleidingsniveau betekent niet dat de achterstanden minder worden. Niet-gewichtenleerlingen behalen over het algemeen nog steeds hogere leerresultaten dan gewichtenleerlingen (Ledoux e.a.,2015).
- De wijziging van de gewichtenregeling in 2006 heeft, dankzij de compensatieregeling[4] en de invoering van de Impulsregeling, voor weinig scholen grote gevolgen gehad. Een belangrijke doelstelling, namelijk dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren, is echter niet gehaald (Mulder en Meijnen, 2013).
- De huidige regeling is gevoelig voor fouten. De Onderwijsinspectie kwam tot de conclusie dat er voor het schooljaar 2011/2012 naar schatting € 50 miljoen onrechtmatig was uitgekeerd aan de schoolbesturen en basisscholen (Sardes, 2013). Inmiddels is daar overigens een aantal maatregelen voor genomen[5].
- Er is een afstemmingsprobleem met de doelgroepidentificatie in het voorschoolse domein. Gemeenten kunnen een aanvullende doelgroepdefinitie hanteren voor de voorschoolse educatie en doen dit ook bijvoorbeeld in de vorm van een andere thuistaal, taalachterstand, sociaal-emotionele achterstand of de 'oude gewichtendefinitie'(vgl. Driessen e.a. 2015). In de praktijk is zo de situatie gegroeid dat de doelgroep in het voorschools VVE soms twee maal zo groot is als de doelgroep in het daarop aansluitende vroegschools VVE.[6]

De indicator binnen de Impulsregeling –het postcodegebied van kinderen- is de laatste jaren minder genoemd en besproken. Sardes (2013) noemt als nadelen van de impulsregeling:

---

[4] Tijdelijke tegemoetkoming aan schoolbesturen om de herverdeeleffecten niet te schokkend te laten worden.

[5] Het ministerie van OCW heeft inmiddels een standaardouderverklaring ingevoerd, scholen extra te ondersteunen bij de uitvoering van de gewichtenregeling, strenger controleren of leerlingen het juiste gewicht krijgen toegekend en de regeling te vereenvoudigen. De staatssecretaris wil uiteindelijk de hele gewichtenregeling aanpassen, door de uitvoering buiten de school te plaatsen en door het opleidingsniveau door een onafhankelijke organisatie te laten registreren. Zie ook:http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taalachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-gewichtenregeling-in-het-basisonderwijs.html.

[6] Ervaringen van de auteurs in diverse gemeenten.

- Instabiliteit van postcodegebieden op basis van kenmerken als inkomens: een buurt kan bij een nieuwe meting ineens in een ander type gebied vallen, dat kan in zomaar 30% van de buurten gebeuren.
- De impulsregeling is gebaseerd op de postcodes van de scholen: niet alle kinderen in het gebied van de postcode hoeven arm te zijn.
- In het geval van armoedecumulatiegebieden: soms zijn er behoorlijk veel arme kinderen verspreid over de hele gemeente.

Daar staan tegenover de voordelen dat het hier gaat om een objectieve maat, met geen/nauwelijks mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik, zonder veel administratieve lasten.
Bijzonder aan het huidige OAB is wel dat dus de factor 'armoede op buurtniveau' (de impulsregeling), wordt gecombineerd met de factor opleidingsniveau ouders (de gewichtenregeling).

Randvoorwaarden en mogelijke indicatoren
Aan welke voorwaarden moet een indicator voldoen en wat voor indicatoren zijn denkbaar? Sardes (2013) gaat hier uitvoering op in zijn rapport over de bekostiging van het achterstandenbeleid.

Als voorwaarden worden genoemd:
- Objectiviteit
- Betrouwbaarheid
- Validiteit
- Beschikbaarheid voor de hele populatie en stabiliteit
- Beperking van administratieve lasten
- Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik

We voegen hier zelf nog aan toe: - Mate van maatschappelijke acceptabiliteit (is het gebruik van een bepaalde indicator ook maatschappelijk acceptabel, hetgeen kan opspelen bij indicatoren zoals etniciteit, inkomen of cognitieve vaardigheden ouders)

Verder worden een aantal mogelijke indicatoren uitgewerkt. We geven hier een sterk verkorte opsomming van:
1. Opleidingsniveau van ouders: Hierbij is een variant om het opleidingsniveau van de moeder (Vlaamse model) te nemen in plaats van dat van beide ouders.
2. Etniciteit van kind: Het gaat hier vooral om Turken en Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Het aandeel van kinderen van de derde generatie groeit snel en nog maar een tiende van de Turken en Marokkanen kiest een partners uit het herkomstland.
3. Thuistaal van kind: Puur het vaststellen van de taal die gesproken wordt bij het kind thuis is een slechte indicator omdat daarmee onduidelijk is hoe taalrijk de omgeving van het kind is en in welke mate het ook aan het Nederlands is blootgesteld.
4. Taalniveau van kind: In 2007 is uitgezocht of er bruikbare taaltoetsen zijn voor jonge kinderen. Het bleek problematisch toetsen te vinden die betrouwbaar en valide zijn en ook bruikbaar zijn om taalzwakke kinderen op een onpartijdige manier te selecteren. Volgens Driessen zijn deze problemen echter redelijk goed op te lossen (uitgebreidere en betere toetsen, meer toetsmomenten).
5. Inkomen van ouders: Inkomen is geen eenduidig begrip. Om het te kunnen meten moeten er onmiddellijk vragen beantwoord worden als: hoe stel je het inkomen per huishouden vast? Het is bovendien niet erg stabiel.
6. Postcodegebied: Postcodegebieden worden gebruikt als indicator bij het staande onderwijsachterstandenbeleid. Op basis van de armoedemonitor wordt aan scholen met achterstandsleerlingen in zogenoemde impulsgebieden (*armoedecumulatiegebieden*) extra budget toegekend. Dat betekent dat de indicator 'lage inkomens en uitkeringen' op postcodeniveau geschat wordt.

7. Andere ‘nieuwe’ indicatoren

- Cognitieve vaardigheden van ouders, komt naar voren uit Engels longitudinaal onderzoek, maar deze variant lijkt niet praktisch in de toepassing.
- Aantal leerlingen: dit wordt toegepast in het ‘passend onderwijs’. De aanname bij het onderwijsachterstandenbeleid zou in dit geval zijn dat er in elk afgebakend gebied (schoolbestuur, gemeente of samenwerkingsverband) het relatieve aandeel doelgroepkinderen gelijk is en/of dat de onderwijsachterstandenproblematiek in elk gebied even groot is. Dit lijkt geen realistische aanname gegeven de ongelijke geografische verdeling van onderwijsachterstanden.

Diverse verdeelmodellen

De identificatie van de doelgroep is momenteel rechtstreeks gekoppeld aan de bekostigingssystematiek, de verdeling van middelen. Dit is echter niet vanzelfsprekend. De onderwijsachterstandsmiddelen, of een deel daarvan, zouden (daarnaast of aanvullend) ook kunnen worden verdeeld op grond van het uitvoeren van bepaalde (hoog-effectieve) activiteiten of ter beloning voor het behalen van een bepaalde leerwinst.

Er zijn verschillende verdeelprincipes mogelijk en ook een mengvorm daarvan (vgl. o.a. Sardes, 2013):

1. <u>Verdeling op basis van (veronderstelde) behoeften</u>

De middelen worden verdeeld op basis van de aanwezigheid van een groep (verondersteld) behoeftige leerlingen. Dit gebeurt nu. Omdat een school kinderen heeft met lager opgeleide ouders en/of woonachtig in een bepaald postcode gebied ontvangt de school middelen.

2. <u>Verdeling op basis van verrichtingen</u>

De middelen worden verdeeld voor het nemen en uitvoeren van bepaalde maatregelen. De pilots Onderwijstijdverlenging van OCW (2009-2013) waren hier een voorbeeld van: achterstandsscholen ontvingen geld als zij bepaalde activiteiten -verlenging van de onderwijstijd- zouden uitvoeren. In feite fungeert ook de schakelklas- en zomerschoolsubsidiering vanuit gemeentelijk oab-budget conform dit verdeelprincipe. Voorstelbaar is dat op deze wijze kansrijke en effectieve methodieken worden gestimuleerd.

3. <u>Verdeling op basis van prestaties</u>

Middelen worden toegekend indien bepaalde prestaties worden gehaald. Bijvoorbeeld indien bepaalde leerwinsten worden geboekt of bepaalde Cito-eindtoetsprestaties worden behaald. In het VSV-beleid kennen we een dergelijk principe: mbo- en vo-scholen werden financieel beloond indien zij het voortijdig schoolverlaten met een van tevoren vastgesteld precentage wisten te verminderen.

We bespreken nu een drietal essentiële vraagstukken wat betreft de doelgroepbepaling

Groepsgewijze of individuele doelgroepbepaling door toetsen?

De huidige systematiek van de leerlinggewichten betekent een keuze voor een groepsgewijze benadering. Alle kinderen (of meer precies hun ouders/verzorgers) die aan bepaalde kenmerken voldoen, worden tot de doelgroep gerekend. Volgens Driessen (2012) ging aan de keuze voor deze groepsgewijze benadering vs. een individuele (waar per kind individueel de achterstand wordt vastgesteld) een lange politieke en methodologische discussie vooraf. Hij stelt dat het grofweg erom gaat of een hele groep als een probleemgroep wordt gedefinieerd of dat een individueel kind (bijvoorbeeld op basis van een toets) tot de doelgroep wordt gerekend. Bij het eerste gaat het om een verwachting, i.c. op de kans op achterstand, gebaseerd op de samenhang tussen het groeps/gezinskenmerk en de schoolprestaties, bij het tweede om de feitelijke vastgestelde achterblijvende ontwikkeling/prestaties. Het sterke punt is dat de doelgroep zonder veel

administratief gedoe wordt bepaald. De ouders vullen bij inschrijving op school een lijstje met gegevens in en dat is de basis voor het systeem. Het is minder bewerkelijk dan het afnemen en beoordelen van toetsen. Of er meer missers zijn door deze methode dan bij het gebruik van toetsen, weten we niet. Er zijn natuurlijk kinderen van laag opgeleide ouders die thuis voldoende ondersteuning krijgen of die het met de verkregen ondersteuning erg goed doen. Er zijn ook kinderen van hogere opgeleide ouders die onvoldoende worden ondersteund en het daarom slechter doen dan zou kunnen.

Een ander centrale kwestie in deze discussie is de vraag of we geld verdelen over <u>scholen</u> of over <u>leerlingen</u>? Ofwel:
- gaat het er primair om dat scholen met achterstandsleerlingen extra geld ontvangen? En hanteren we daarvoor een redelijke maat –van opleidingsniveau, postcodegebied oid-, waarin het niet erg is dat er in een beperkte mate afwijkingen of 'missers' zijn. Het gaat immers niet om de individuen, het gaat om bekostiging van de school.
- of gaat het erom dat we zo nauwgezet mogelijk de individuele leerlingen identificeren, voor wie de middelen uiteindelijk bedoeld zijn?

Dit is een lastig vraagstuk. In de huidige praktijk worden OAB-middelen niet individueel ingezet: een 1,2 leerling krijgt niet 1,2 x zoveel onderwijs of formatie dan diens klasgenoot zonder gewicht. De huidige praktijk is veelal een aanpak op klas en schoolniveau, waarbinnen accenten worden gelegd op bepaalde individuen (meestal laagpresteerders, soms ook hoogpresteerders).

In de jaren tachtig was de voorspellende waarde van de gewichten ongeveer 70% (Kloprogge, 1995). De voorspellende waarde van de gewichten is echter in de loop der jaren steeds meer afgenomen en volgens sommige onderzoekers niet meer voldoende. In potentie moeten toetsen preciezer kunnen zijn, maar dat is nog niet aangetoond. De roep om individuele vaststelling van achterstanden is overigens nooit verstomd. In de Tweede Kamer zijn er steeds overtuigde voorstanders hiervan geweest. Driessen (2012) gaat in zijn voorstudie voor de Onderwijsraad nader in op de vaststelling van de doelgroep en de vraag of die op basis van gezinskenmerken of individuele diagnose moet worden bepaald. Hij suggereert dat een tweetrapsbenadering mogelijk tot een betere schifting leiden: eerst een selectie op basis van het opleidingsniveau en vervolgens daarbinnen nog op basis van de feitelijke prestaties, eventueel door gebruik te maken van al (vaak toch al) beschikbare gegevens uit een leerlingvolgsysteem.

De groepsgewijze benadering van de doelgroep heeft drie belangrijke gevolgen:

- Het groepsgewijze bepalen van de doelgroep biedt de mogelijkheid om tot een flexibele budgettering te komen. Als de achterstand van een kind op individuele basis wordt vastgesteld en er wordt een plan gemaakt om die achterstand weg te werken, is er relatief weinig ruimte om met het budget te schuiven. Bij een groepsgewijze benadering kan een willekeurig bedrag worden vastgesteld en kan door het schuiven met criteria voor de gewichten en het toepassen van drempels en plafonds, het budget worden vergroot of verkleind.
- De groepsgewijze benadering heeft tot gevolg dat de school geen identificeerbare doelgroep in huis krijgt. Ze krijgt extra formatie om iets tegen achterstanden te doen, maar de achterstand is niet per kind vastgesteld. De doelgroep is dus een beetje vaag en het is dus niet duidelijk wie er echt bij hoort en wie niet, en wat er moet gebeuren. Alleen als bijna alle leerlingen doelgroepleerlingen zijn (bijvoorbeeld bij 'zwarte scholen') doet dit probleem zich minder voor. We zien dan ook dat scholen zich vanwege de groepsgewijze vastgestelde facilitering vooral richten op groepsgewijze remedies. Er worden met de faciliteiten geen diagnoses en remedies per individuele leerling vastgesteld zoals bij het passend onderwijs. Er wordt gekozen voor groepsgewijs werken, via klassenverkleining, leesprojecten, buitenschoolse activiteiten etc. Vaak

zijn deze alleen toepasbaar als ook kinderen die niet tot de doelgroep behoren, mogen meedoen. Het Overstap project voor achterstandskinderen in groep 3 was bijvoorbeeld alleen uitvoerbaar door inclusie van de hele groep 3, inclusief de niet doelgroep kinderen.

- Onderwijsachterstanden nemen grofweg lineair toe met een lager opleidingsniveau van de ouders, c.q. een lager sociaal- economische status van het gezin. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe groter de onderwijskansen van de kinderen. Dit geldt ook voor het segment boven de criteria voor de gewichtenregeling. Kinderen van ouders met een academische opleiding hebben betere onderwijskansen dan kinderen van ouders met een mbo/hbo opleiding, hoewel ook die laatste niet tot de achterstandsgroepen worden gerekend. Evenzeer zijn er oplopende gradaties in onderwijskansen binnen de criteria. Dus voor elk graadje lager opleidingsniveau van de ouders, zou er een graadje meer faciliteiten moeten zijn. Het systeem brengt met zich mee dat de categorieën achterstandsgroepen die nu worden onderscheiden, zeer heterogeen zijn.

We kunnen hier de conclusie trekken dat het functioneren van de gewichtenregeling als instrument om *ongelijkheid* te bestrijden niet volledig is. De groepsgewijze aanpak die de regeling met zich meebrengt, zorgt wel voor afbakening van categorieën kinderen die extra ondersteuning nodig hebben om hun talent te ontwikkelen, maar biedt geen inzicht in de variëteit binnen de onderscheiden categorieën.

Ledoux en Veen (2009) geven als optie om het onderscheid tussen achterstand en zorgbehoefte te laten vallen en elk kind de ondersteuning te bieden die het nodig heeft. *Jungbluth* (2015) ziet hier gevaren in. Hij wijst er op dat niet alle systematisch kansarme leerlingen in de ogen van hun omgeving *at risk* zijn, zelfs de overgrote meerderheid niet. En dat is nu juist volgens hem het grootste risico van die kansarmen. Hun gedrag of achterstand valt vaak helemaal niet zo op, omdat het past bij de standaardverwachtingen. Tot hen strekt de zorgbreedte (of 'passend onderwijs') zich vaak pas uit als hun leerachterstanden daadwerkelijk overgaan in gedragsproblemen, opstandigheid, schoolverzuim en uitval − en dan is het leed meestal geschied.

Etniciteit

Driessen (2012) stelt dat halverwege de jaren '90 uit een reeks studies naar voren kwam dat, wanneer rekening werd gehouden met sociaal milieu, er nauwelijks of geen toegevoegde verklaringskracht uitging van etnische herkomst. Op die basis is besloten de factor etniciteit uit de gewichtenregeling te verwijderen en de regeling alleen nog te baseren op het opleidingsniveau van de ouders. Uit iets later uitgevoerde, grootschalige studies bleek echter dat er qua prestaties toch nog grote verschillen waren tussen allochtone en autochtone kinderen van ouders met een vergelijkbaar opleidingsniveau en dat dus een eigenstandige etnische factor in de gewichtenregeling noodzakelijk bleef. In de meeste recente onderzoeken (Ledoux e.a. 2015) blijkt opnieuw dat er op een aantal vlakken nog substantiële verschillen zijn tussen allochtone en autochtone leerlingen met een vergelijkbare milieuachtergrond en dat er terdege reden is met de etnische factor rekening te houden.

Behalve dat er dus feitelijk verschillen in prestaties zijn, kan ook de vraag worden gesteld of de oorzaken voor de achterstanden van beide groepen wel dezelfde zijn en of er dan ook niet verschillende interventies op ingezet zouden moeten worden. Sardes (2013) merkt op dat waar bij de nieuwe gewichtenregeling 'etniciteit' als criterium voor de toekenning van extra middelen is verdwenen, deze binnen de cumi-regeling (alleen geldig in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) nog steeds van kracht is. Dit is een beleidsinconsistentie in het onderwijsachterstandenbeleid. Volgens Sardes is uit allerlei onderzoek bekend dat het

opleidingsniveau van ouders een zeer belangrijke voorspeller is van succesvolle schoolloopbanen, maar dat een combinatie van opleidingsniveau en etniciteit nog beter het schoolsucces voorspelt**.** Etniciteit legt dus bovenop het opleidingsniveau extra gewicht in de schaal. Mulder en Meijnen (2013) stellen ook dat de discussie over etniciteit nog niet is gesloten. Ondanks een inhaalslag zijn de (met name taal-)prestaties van de allochtone leerlingen namelijk nog steeds lager dan die van autochtone leerlingen, ook als rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders. Op empirische gronden zouden extra faciliteiten voor (bepaalde groepen) allochtonen op dit moment dus nog steeds gerechtvaardigd zijn, en is de conclusie van de Onderwijsraad (2011) dat er naast de ‘algemene onderwijsachterstanden’ een extra probleem speelt wat betreft de taalachterstanden van allochtonen, nog steeds actueel. Wel is op te merken dat er steeds meer Nederlandse ouders zijn die zelf allochtone ouders hebben. Soms wordt gesuggereerd om daarom het geboorteland van bijvoorbeeld de grootmoeder als criterium te nemen.

5. 3 De relatie tussen toegekende middelen en daadwerkelijke besteding

Komen de middelen bij de juiste scholen?

De vraag of de middelen terecht komen bij de kinderen is ingewikkeld. De middelen komen tot op zekere hoogte terecht bij de scholen met doelgroepleerlingen. Deze mogen niet te weinig (drempel in de gewichtenregeling) of teveel (plafond in de gewichtenregeling) doelgroepleerlingen hebben, want anders missen ze faciliteiten. Daarmee is niet gezegd dat verkregen faciliteiten dan ook worden ingezet voor de doelgroep. De OAB-middelen komen ter beschikking van de schoolbesturen. De middelen komen voor zover bekend doorgaans vrij direct terecht in de formatie van de scholen, op basis van de door de ouders/verzorgers verstrekte gegevens. De besturen schuiven hier voor zover bekend doorgaans niet al te veel mee, al wordt er wel toegezien op inzet in de vroegschoolse educatie. Op dit punt wordt ook door de inspectie gecontroleerd. Sommige scholen in het onderzoek van Mulder (2014) geven aan dat zij van het schoolbestuur niet het geld krijgen waar zij recht op menen te hebben. Op deze scholen wordt het impulsgeld verdeeld over alle scholen die binnen het bestuur vallen, zonder (volgens de scholen) rekening te houden met de leerlingpopulatie.

En komen de middelen vervolgens bij de juiste leerlingen?

Over de inzet van de middelen zijn geen recente gegevens beschikbaar omdat in de COOL cohortstudies geen leerkracht- en directievragenlijsten meer worden afgenomen, zoals bijvoorbeeld in de oorspronkelijke Leo (landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid) cohortstudies het geval was. We weten echter dat veel scholen de formatie niet specifiek gebruiken voor de doelgroep, maar algemeen inzetten voor klassenverkleining. Verder worden in sommige scholen specifieke projecten ingezet, vooral leesprojecten of bijvoorbeeld mentoring projecten. Een deel van de middelen wordt sinds de invoering van de OKE wet ingezet voor vroegschoolse educatie. Over de met vroegschoolse educatie geboekte resultaten moeten de scholen resultaatafspraken maken met de gemeenten, op basis van de OKE wet en de afspraken in het kader van de Bestuursakkoorden van het Rijk met de G37.

Enige aanvullende informatie vonden we in Cool (Cohortonderzoek COOL$^{5-18)}$. Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11) namelijk dat scholen meedoen aan:

- Brede school 26,7%
- Onderwijstijdverlenging 8,8%
- Schakelklassen 11,9%
- Met woorden in de Weer, 12,0%
- Taalpilot/Taalverbetertraject/taallijn VVE 40,8%
- Rekenpilot/Rekenverbetertraject, 18,2%
- Op Maattrajecten 2,4%
- Project Versterken Opbrengstgericht Werken 21,7%

Ledoux e.a. (2015) stellen dat op veel scholen het aanbod niet alleen wordt gericht op autochtone doelgroepleerlingen, maar op de zwakkere leerlingen in algemene zin. De redenering is dat de autochtone doelgroepleerlingen daar dan automatisch van profiteren. Op geen enkele onderzochte school krijgen alle doelgroepleerlingen ook extra aanbod, alleen omdat zij tot die groep behoren. Uit de interviews die zij op scholen afnamen bleek overigens dat op slechts 5 van de 24 scholen bij de leerkracht überhaupt bekend was welke leerling in de klas een autochtone doelgroepleerling was. We hebben al met al weinig recente informatie over het gebruik van de OAB middelen. Dat het beleid wel een aantal positieve resultaten laat zien, kan er op wijzen dat de scholen ze wel nuttig besteden. Erg bevredigend is het echter niet dat we weinig zicht hebben op dit onderdeel van het beleid.

Zijn scholen zich bewust van de gewichtentoekenning?
Al vanaf de eerste evaluatierapporten (1986 e.v.) van het onderwijsvoorrangsbeleid is er op gewezen dat veel basisscholen zich niet erg bewust ervan zijn dat ze faciliteiten ontvangen om achterstanden te bestrijden, dat er nauwelijks druk of stimulans is om de faciliteiten voor de beoogde doelen te besteden, en er haast geen verantwoording voor de inzet van middelen is vereist. Veel scholen ontvingen de eerste faciliteiten in een periode van bezuinigingen, waardoor het voor de hand lag deze te gebruiken om ontstane gaten te vullen. Zelfs het voorstel om de scholen per brief te informeren over het deel van hun formatie dat wordt verstrekt in het kader van het achterstandenbeleid, is nooit overgenomen. Het mag dus niet verbazen dat dit punt ook nu nog speelt.

Driessen (2012) stelt dat de overheid geen specifieke eisen stelt aan de besteding van de middelen. Scholen (schoolbesturen) maken hierin eigen keuzes. In het kader van gemeentelijk beleid (GOA) kunnen er wel specifieke eisen gesteld worden, maar deze kunnen lokaal verschillen en de rijksoverheid heeft hierop geen invloed op. De verantwoording over de resultaten door scholen en schoolbesturen heeft in het nieuwe beleid weinig aandacht gekregen. Vond de sturing eerst centraal vanuit de ministeries plaats, later werd een deel van de regie overgeheveld naar de gemeenten, en weer later ook naar de schoolbesturen. Bij dit alles is het overigens de vraag wat er op de werkvloer, in de klas en speelgroep, van dit alles is doorgesijpeld. Volgens Mulder en Meijnen (2013) is er door opname van de achterstandsmiddelen in de lumpsum op veel scholen nauwelijks besef aanwezig dat ze extra middelen voor achterstandsbestrijding ontvangen, om welk bedrag het gaat en wat het doel ervan is. De achterstandsmiddelen worden daardoor vaak (deels) ingezet voor allerlei andere zaken of bezuinigingen die niets met het achterstandenbeleid te maken hebben.

5.4 Aansturing

De afgelopen 40 jaar is sprake geweest van regelmatig verschuivende bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en besturen/scholen. In 1985 werd het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVB) ingevoerd, met naast de gewichtenregeling ook een gebiedsgerichte aanpak: de Onderwijsvoorrangsgebieden (OVG). Dit betrof samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen om de onderwijsachterstanden meer integraal aan te pakken. De gebiedscomponent verviel toen in 1998 het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) werd ingevoerd. Gemeenten kregen daarmee een meer sturende rol en extra middelen, bv. de middelen voor zowel het voorschools- als het vroegschools VVE. Met vervolgens de invoering van de 'knip in het VVE' in 2006 werd de rol (en de middelen) van gemeenten weer kleiner en werden de schoolbesturen verantwoordelijk voor het vroegschools VVE. Om bestuurlijke samenwerking op lokaal niveau te handhaven werd het concept LEA (Lokaal Educatieve Agenda) bedacht en werd er een landelijk ondersteuningstraject vanuit OCW opgezet om dit te bevorderen. In veel plaatsen is de

lokaal educatieve agendering nog wel in stand gehouden, maar de invloed ervan is gemiddeld genomen niet zo sterk als voor 2006.[7]
De aansturing van het beleid ligt momenteel vooral bij de schoolbesturen en daarnaast gedeeltelijk bij de gemeenten (voorschool, onderwijstijdverlenging, zomerscholen).

We gaan nader in op de afwegingen om wellicht gemeenten een grotere rol te geven in de aansturing van het OAB of om de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs hierin een rol te gaan geven.

Gemeenten
Een mogelijkheid om meer greep te krijgen op de inzet van middelen is om deze niet meer toe te kennen aan scholen maar aan gemeenten of samenwerkingsverbanden (Sardes, 2013).
Bij *gemeenten* is het de vraag of het beleidsvoerend vermogen voldoende is, mede gezien alle lopende decentralisaties. Gemeenten staan ook verder af van de basisscholen dan schoolbesturen. Kleine gemeenten missen soms capaciteit en expertise. Er is bij een keuze voor de gemeenten geen aansluiting bij de bekostigingswijze van passend onderwijs. Voordeel zou wel kunnen zijn dat achterstandenbestrijding in de school meer in lijn komt met voorschoolse bestrijding van achterstanden. Gemeenten kunnen mogelijk zorgen dat er meer sturing komt op de acties van diverse schoolbesturen en hun basisscholen en meer samenhang met ander gemeentelijk beleid, zoals Jeugdzorg.

Een mogelijkheid is om de middelen te blijven toekennen aan de schoolbesturen en verdere samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten te stimuleren. Dit zorgt voor continuïteit. *Gemeenten en schoolbesturen* trekken dan samen op bij de inhoudelijke vormgeving en uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Ze zijn ook nu onder meer samen verantwoordelijk voor een goede doorgaande lijn tussen de voor- en vroegschoolse educatie en voor het maken van afspraken over de opbrengsten van vve

Samenwerkingsverbanden
In deze optie verdelen samenwerkingsverbanden de middelen. Ze kunnen dit afstemmen met de verdeling van middelen voor Passend Onderwijs, zodat de inzet van middelen op leerlingniveau wordt geoptimaliseerd. Omdat een deel van de kinderen uit de achterstandsgroepen ook een Passend Onderwijs problematiek heeft en omgekeerd, kan op kindniveau integraal worden gewerkt. Voor de samenwerkingsverbanden is het OAB echter een nieuw terrein. Het zal niet makkelijk zijn voor de verbanden om zich de nodige expertise om dit aan te sturen, eigen te maken. Ondersteuning is daarom in dit model niet alleen nodig voor de scholen en leerkrachten, maar ook voor de samenwerkingsverbanden. Het is van belang dat de samenwerkingsverbanden en de gemeenten op lokaal of regionaal tot afstemmingsconstructies komen. Voor het afstemmen van de Passend Onderwijs thematiek op de Jeugdzorg en het bredere jeugdbeleid van de gemeente kan dit een goede zaak zijn.
Anderzijds hebben samenwerkingsverbanden al een nieuwe taak en is het wellicht niet verstandig om er gelijk een extra taak bij te doen, waarmee forse middelen zijn gemoeid. Ze hebben geen ervaring met het besteden van budgetten voor onderwijsachterstandenbeleid. Samenwerkingsverbanden staan verder af van de scholen dan schoolbesturen (maar

[7] Aldus W.de Wit, coördinator van de landelijke LEA-ondersteuningstrajecten tussen 2006 en 2012 en daarna nauw betrokken bij de G33- en G86-OAB-ondersteuning.

dichter bij dan gemeenten). Voordeel van de inzet van samenwerkingsverbanden is dat het onderwijsachterstandenbeleid en het beleid van passend onderwijs inhoudelijk, organisatorisch en financieel beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

De verwevenheid van de thematiek van OAB en Passend Onderwijs kan worden geïllustreerd aan de hand van door Ledoux gepresenteerde gegevens tijdens de ORD van 2012. Zij laat zien dat rond de 23% van de populatie bao leerlingen een zorgleerling is. Het hoogste aandeel (34%) vinden we bij autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders, het laagste aandeel bij autochtone leerlingen met hoog opgeleide ouders. Allochtone leerlingen van laag opgeleide ouders zijn ook oververtegenwoordigd onder de zorgleerlingen, maar minder dan de autochtone. Daarenboven blijkt leerachterstand het meest voorkomende probleem bij zorgleerlingen te zijn. Pas daarna komen problematische werkhouding en internaliserend probleemgedrag. Deze cijfers maken begrijpelijk dat in de school de thematiek van passend onderwijs en van onderwijsachterstanden moeilijk te scheiden is. De behandeling van de kinderen is dit wel. Van de zorgleerlingen heeft volgens Ledoux 70% een handelingsplan en 17% een eigen leerlijn. Voor de achterstandsleerlingen zijn deze percentages waarschijnlijk bijna nul, behalve als het om combi leerlingen gaat (achterstand en zorg).

Bij een dergelijk scenario zou het wellicht mogelijk zijn de aanpak van extra aandacht leerlingen meer te stroomlijnen. Er kan worden gewerkt met ontwikkelingsplannen per leerling en met aanvullende groepsgebonden instrumenten of projecten. Vooral kinderen die zowel zorg behoeven als uit een laag opgeleid gezin komen, zouden van een dergelijke aanpak profiteren.

Complicaties zijn onder meer de financiering en de onderwijskundige invulling op school. Bij passend onderwijs is het aantal leerlingen een goede basis voor financiering, omdat de doelgroepleerlingen evenredig zijn verdeeld over regio's. Bij achterstandenbeleid zijn de problemen veel minder evenredig verdeeld. De vraag welke doelen we voor een kind vastleggen, kan een hele lastige zijn. Het bieden van passend onderwijs is bijvoorbeeld een mooi doel, maar het zegt niets over wat we bij het kind willen bereiken in termen van leerprestaties en schoolloopbanen. Het verbeteren van taalprestaties stellen we nu als doel bij achterstandsleerlingen, maar er wordt niet gekeken of en hoe dit kan worden gestimuleerd gegeven de individuele problematiek van de leerling. Dergelijke discrepanties zouden in een integrerend scenario moeten worden opgelost. Dit scenario zou een fundamentele herziening van een groot deel van het basisonderwijs inhouden en vergt de nodige studie en voorbereiding.

5.5 Visie-ontwikkeling en Kennisinfrastructuur
Er speelt een aantal problemen op het vlak van Kennistransfer en Kennisinfrastructuur.

Gebrek aan visie op onderwijsachterstanden
Ledoux e.a. (2015) stellen het volgende: 'Een visie op de aanpak van onderwijsachterstanden , waar het onderwijsachterstandenbeleid over gaat, namelijk over groepsgebonden ongelijkheid die samenhangt met het opgroeien in verschillende sociale milieus, ontbreekt op de meeste scholen. Men zet vooral in op de individuele achterstand van zorgleerlingen. ….. Het gevolg is wel dat scholen met veel achterstandsleerlingen in een tamelijk geïsoleerde positie terecht zijn gekomen ….'
Ook de Onderwijsraad (2013) pleit voor meer gerichte kennisontwikkeling over wat nu goed onderwijs is aan doelgroepleerlingen.

Bij veel gemeenten, schoolbesturen en scholen constateren we de behoefte om de visie op kansenongelijkheid te versterken en te moderniseren.[8] Kloprogge pleit in een prikkelende Didactief-column (juni 2015) in dit verband voor 'versdenken': 'het jargon van het beleid past beter bij de strijdliederen uit de tijd van Troelstra dan in de huidige tijd. ' We constateren bij veel achterstandsscholen de behoefte om bijvoorbeeld de 21e eeuwse vaardigheden in de context te plaatsen van achterstandsleerlingen. Sardes (2013) verwacht bijvoorbeeld dat er meer behoefte is aan advanced ofwel soft skills. Het debat over de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de inhoud van de achterstandenbeleid staat echter nog in de kinderschoenen. Achterstandsscholen met veel allochtone leerlingen hebben te maken met integratie-vraagstukken, segregatie-gevolgen en vraagstukken rond de islam en radicalisering. Momenteel worden deze zaken vaak nog vrij ad-hoc opgepakt (bv. middels een lespakket). Een integrale visie op wat de leerlingen kansrijker maakt, ontbreekt veelal. Er zijn uiteraard ook uitzonderingen, maar ook deze scholen verkeren vaak in een relatief isolement ten opzichte van andere achterstandsscholen.

Gebrek aan kennisinfrastructuur
Er vindt relatief weinig kennistransfer plaats en scholen vinden vele malen hetzelfde wiel uit. Dit is ook niet zo vreemd: er is geen netwerkvorming van bijvoorbeeld krachtige achterstandsscholen, geen systeem van kennisuitwisseling tussen achterstandsscholen, geen model of organisatievorm voor vertaling van kennis uit onderzoek of voor ontwikkeling van succesvolle innovaties richting achterstandsscholen.

Er zijn hele goede achterstandsscholen. Onder bijvoorbeeld de 'excellente basisscholen' bevinden zich meerdere zware achterstandsscholen die scores halen rond of boven het Nederlands gemiddelde.[9] Er vind echter niet of nauwelijks gestructureerde kennistransfer en uitwisseling plaats met andere achterstandsscholen.

Versterking van het onderzoek
De Onderwijsraad houdt een stevig pleidooi voor een versterking van het onderzoek op dit beleidsterrein. Er is niet genoeg bekend over hoe de doelgroepleerlingen het beste kunnen worden bediend. Goede effectmeting om de precieze werking van verschillende instrumenten empirisch vast te stellen heeft volgens de Raad te weinig plaatsgevonden. De Raad is van mening dat de grote bedragen die omgaan in het onderwijsachterstandenbeleid een investering in gedegen onderzoek rechtvaardigen.
Versterking van het onderzoek zou onder meer kunnen inhouden:
- Het aanpassen van de opzet van de COOL-cohortstudies. Deze zouden onder meer weer kunnen worden uitgebreid met vragenlijsten voor leerkrachten en directies om zicht te krijgen op de implementatie van het beleid.
- Een budget voor specifieke studies, bijvoorbeeld naar hoe de onderwijskansen van autochtone doelgroepleerlingen te vergroten, of de onderwijssituatie van specifieke groepen allochtone leerlingen.
- studies naar effectieve werkwijzen om de onderwijskansen van doelgroepkinderen te vergroten.

Mulder en Meijnen (2013) pleiten in hun BOPO-reviewstudie eveneens voor gecontroleerde experimenten, waarin de effecten van specifieke programma's en werkwijzen worden onderzocht.

---

[8] Ervaringen en conclusies van de auteurs op basis van o.a. de landelijke G33- en G86-ondersteuningstrajecten en de Masterclasses MOO aan ca. 70 OAB-gemeenten.
[9] O.a. OBO Overvecht, Utrecht; Mozaïek Arnhem, De Van Ostadeschool, Den Haag

Zorgen omtrent innovaties
De scholen, schoolbesturen en gemeenten hadden in het verleden veel baat van voorlichting en ondersteuning. Deze is nu, behalve bij de Bestuursafspraken, niet meer beschikbaar. Een landelijk programma om alle betrokkenen te informeren over de beleidsachtergronden, resultaten van onderzoek, nieuwe inzichten en mogelijkheden, zou tot kwaliteitsverbetering kunnen leiden.

Een bijzonder punt van aandacht betreft de inzet van innovatieve instrumenten en werkwijzen. Dat was in het verleden een sterk punt in het achterstandenbeleid. Veel vernieuwende impulsen voor het onderwijs – en niet alleen het onderwijs aan achterstandsgroepen – kwamen voort uit het achterstandenbeleid. Dat gold voor de klassieke innovatieprojecten zoals OSM, IPA en Geon maar ook voor de latere projecten, deels ook ingezet vanuit het VWS beleid. Er is weer een grotere behoefte in scholen aan nieuwe en spannende werkwijzen en het zou goed zijn daar aan tegemoet te komen.

6. Wat zou een geslaagd onderwijsachterstandenbeleid opleveren en wat mag het kosten?

SEO (2009) becijfert dat als de groep 15-35-jarige TMSA (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen) met laag opgeleide ouders gaat presteren zoals autochtonen met laag opgeleide ouders, dit bijna 8,5 miljard euro oplevert over de gehele levensloop van deze mensen. Als dezelfde groep gaat presteren zoals 'gemiddeld', resulteren baten van ongeveer 16,3 miljard euro. Als 15-35-jarige autochtonen met laag opgeleide ouders gaan presteren zoals 'gemiddeld', levert dit ongeveer 33 miljard euro op. Opgeteld: als 15-35 jarige autochtonen en TMSA met ouders met een lage opleiding in het onderwijs gaan presteren zoals de totale bevolking, levert dat ruim 49 miljard euro op. Deze bedragen zijn orde van grootte inschattingen van de baten, waarbij rekening is gehouden met de daardoor veroorzaakte stijging van de onderwijskosten.

De berekende bedragen kunnen worden gezien als 'misgelopen baten' doordat een deel van de bevolking een relatief laag eindniveau in het onderwijs haalt. Het gaat hier deels om financiële baten (zoals lonen en belastinginkomsten) en deels om niet-financiële baten die in geld zijn uitgedrukt (zoals gezondheid en criminaliteit). Over het bestaan van de grootste batenposten in de analyse, het positieve effect van onderwijs op lonen en op gezondheid, bestaat consensus in de literatuur.

Dergelijke berekeningen kennen we ook voor de voor- en vroegschoolse educatie waar gesproken wordt over 'dramatic gains'. De verhouding tussen kosten en baten wordt hier vaak gesteld op 1:2, met voor kinderen uit achterstandsgroepen de beste resultaten, namelijk 1:7 (Cleveland en Krashinski, 2003).

Op dit moment loopt het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid terug, omdat het aantal doelgroepleerlingen jaarlijks afneemt. De Algemene Rekenkamer spreekt in haar verantwoordingsrapport 2013 van een totale afname tussen 2006 en 2013 van 20 naar 11% in de periode 2006-2013.
De Onderwijsraad pleit sterk voor het niet verder laten teruglopen van het budget, zoals blijkt uit het volgend citaat:
"De raad pleit ervoor het huidige volume van achterstandsmiddelen te handhaven. De onderwijsachterstanden van doelgroepleerlingen zijn hardnekkig en behoeven onverkort aandacht. Allochtone doelgroepleerlingen hebben ondanks een inhaalslag nog steeds behoorlijke

leerachterstanden. De autochtone doelgroepleerlingen hebben de afgelopen decennia hun achterstand nauwelijks ingelopen (zie figuur 1). Er is kortom nog steeds alle reden om scholen met (veel) doelgroepleerlingen te voorzien van extra middelen voor het geven van goed onderwijs. Als dit vruchten afwerpt kan worden afgewogen of en zo ja hoeveel extra middelen zo kunnen worden ingezet, dat ze ook maximaal rendement opleveren."

Eerder concludeerden we dat het aantal doelgroepkinderen afneemt, maar dat de huidige definitie te weinig dekkend is en actualisering behoeft. De consequentie van een dergelijke actualisering zal een uitbreiding van de huidige doelgroep betreffen, waarvoor extra middelen benodigd zijn.

Tot slot kost het ook middelen om een Kennisinfrastructuur in te richten, Kennistransfer te bevorderen en gecontroleerde experimenteren met perspectiefrijke Innovaties te laten uitvoeren (vgl.par.5.4). Dit zijn belangrijke maatregelen om de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid en van de achterstandsscholen verder te gaan vergroten. Een budget dat is gemoeid met versterking van aansturing, ondersteuning en onderzoek schatten wij in, in de orde van jaarlijks 10 miljoen euro. Een bedrag dat additioneel in het beleid zou kunnen worden ingebracht of kan worden gehaald uit de autonome daling van de beleidskosten in de afgelopen jaren.

Soms wordt de stelling betrokken dat de achterstanden van autochtone kinderen niet repareerbaar zijn, omdat het hier gaat om een groep die in de loop der tijd negatief is uitgeselecteerd. Dat zou stimuleringsmaatregelen voor deze kinderen bij voorbaat kansloos maken. Ledoux e.a. (2015) stellen echter dat uit voor de verklaring dat er sprake zou zijn van uitgeput talent bij deze groep geen steun gevonden. Op basis van de afgenomen niet-schoolse cognitieve capaciteitentest (een klassikale IQ-test) luidt de conclusie juist dat de 'rek' er bij deze groep leerlingen nog niet uit is en er dus bij de autochtone doelgroepleerlingen nog potentieel zit.

Het belang van kansengelijkheid in het onderwijs wordt – na een periode van weinig aandacht hiervoor- de laatste tijd weer regelmatig bevestigd. Als voorbeeld nemen we een passage uit de SER Agenda voor de stad uit juni 2015:
"De stad heeft idealiter een sociale roltrapfunctie. In de praktijk blijkt echter, mede door de bevolkingssamenstelling en gekozen opleidingsrichtingen, dat laagopgeleiden in steden vaak minder participeren dan middelbaar en hoogopgeleiden en vaker werkloos zijn. Bovendien is er een kloof tussen onderwijsprestaties van autochtonen en niet westers allochtone leerlingen. Vraag is hoe meer kansengelijkheid kan worden gecreëerd. Hierbij spelen onderwijs en scholing een cruciale rol. Maximale talentontwikkeling vraagt om het recht doen aan de verschillen in talenten en kwaliteiten tussen mensen."

7. De vraagstukken in overview en een blik op de toekomst

We bieden in deze slotparagraaf een samenvattend overzicht van de in paragraaf 6 beschreven vraagstukken en keuze-opties. En sluiten af met een korte, meer integrale beschouwing.

7.1 De Vraagstukken en oplossingsrichtingen

In paragraaf 5 beschreven we 5 centrale vraagstukken in het Onderwijsachterstandenbeleid, de dilemma's daarbinnen en mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van overzichtsstudies en reviews van de Onderwijsraad, BOPO-onderzoek, Kohnstamm en ITS, Sardes en

Oberon. We zetten de vraagstukken en oplossingsrichtingen nog eens bijeen in een over-all schema, zodat een totaaloverzicht ontstaat. Uiteraard is sprake van de nodige samenhang tussen de vraagstukken.

Vraagstukken en oplossingsrichtingen Toekomst OAB				
Doelbepaling van het OAB en verwachtings-Management	Realistische doelen gaan formuleren	Relatieve en/of absolute doelen?		
Verdeelsystematiek en **Identificatie van de doelgroep**	Het verdeelmodel van OAB-middelen: - naar behoeften - naar verrichtingen en/of - naar prestaties ? Groepsgewijze of individuele doelgroepbepaling (en middelenverdeling)? Gebruik van Toetsing om achterstanden vast te stellen? Gaat afname aantal gewichtenkinderen samen met afname achterstanden?		Mogelijke Indicatoren: - opleidingsniveau ouder(s) - etniciteit - thuistaal - taalniveau kind - inkomen ouders - postcodegebied - cognitieve vaardigheden ouders - aantal leerlingen - Plattelandsindicator nodig?	
Passende besteding middelen	Gebrek aan kennis over gewichten. Moet informatie naar scholen explicieter en helderder?		Inzet is nu niet altijd doelgericht. Kan een sterkere verantwoordingseis hieraan bijdragen?	
De aansturing **Rol- en taakverdeling**	Aansturing door: - Schoolbesturen - Gemeenten en/of - Samenwerkingsverband en		Versterking overleg gemeente-schoolbesturen van belang	
Visie-ontwikkeling en Kennisinfrastructuur	Gebrek aan visie op achterstanden	Gebrek aan kennisinfrastructuur	Versterken van het onderzoek	Zorgen omtrent innovaties en effectiviteit

Voor de toekomst van het OAB zullen scenario's moeten worden opgesteld (en doorgerekend) waarin keuzes worden gemaakt en antwoorden worden gevonden op de 5 grote vraagstukken. Keuzes op het ene vraagstuk, hebben ook weer consequenties voor de overige vraagstukken en dilemma's. Deze literatuurstudie kan als input- en achtergrondnotitie dienen voor discussies tussen de bij het OAB relevante betrokkenen. Op basis van de discussie-uitkomsten kunnen nadere keuzes worden gemaakt, vervolgens Toekomstscenario's OAB worden opgesteld en doorgerekend en uiteindelijk een definitieve keuze worden gemaakt.

We benoemen tot slot een aantal meer overstijgende zaken die van belang zijn voor een bestendig OAB in de toekomst, los van welk scenario precies gekozen gaat worden.

7.2 Een integrale beschouwing

Achterstandsbestrijding in het Nederlandse basisonderwijs kent een lange traditie. Waar in veel landen in de armste wijken ook de armste scholen staan, staan daar in Nederland juist de rijkste scholen. Het onderwijsachterstandenbeleid is een compensatiebeleid om iedere leerling uit een kansarmere omgeving, of die nu zwak, gemiddeld of hoog scoort, extra kansen te bieden om naar potentie te gaan scoren. En dit beleid heeft haar opbrengsten, zoals we zagen: scholen weten de achterstanden gedurende de schoolloopbaan van de kinderen te verkleinen (i.p.v. een jaarlijkse toename).

De huidige doelgroep wordt kleiner, gezien het stijgende opleidingsniveau van ouders, maar de achterstanden lijken nauwelijks kleiner te worden. Van belang is een perspectief op doelgroepleerlingen voor de komende 5 jaren, waarna iedere keer een eventuele bijstelling kan plaatsvinden. Tegelijkertijd kan hieraan visie-ontwikkeling worden gekoppeld over wat nu kinderen kansrijker maakt en hoe hier op kan worden ingezet.

De gewichtentoekenning aan de scholen en de goa-middelentoekenning aan gemeenten zijn, hoewel het verschillende bekostigingseenheden betreft, nauw met elkaar verweven. In de afgelopen decennia is de nadruk wat betreft de middelen en de taken en verantwoordelijkheden soms bij de ene partij komen te liggen, dan weer bij de andere. Beide beleidsprogramma's en geldstromen vormen één geheel van onderwijsachterstandsbestrijding in de leeftijd 0-12 jaar. Zeker gezien de toegenomen taken van gemeenten rond jeugdzorg en welzijn blijft het van belang dat besturen en gemeenten elkaar goed blijven vinden (los van wat voor scenario gaat worden gekozen). Ook als bijvoorbeeld wordt doorgezet op de huidige lijn, is overleg en samenwerking tussen besturen en gemeente van belang. Er valt te overwegen om die meer dan nu het geval is, van instrumenten en/of faciliteiten te voorzien.

In aansluiting daarop zien we dat er op enkele vlakken sprake is van (een toenemende) fragmentering in het OAB van 0-12 jaar (vgl. ook Mulder en Meijnen, 2013). De doelgroepbepaling en de keuze voor VVE-programma's en aanpakken gaan eerder meer uiteenlopen dan convergeren tussen het voorschools VVE en het vroegschools VVE in eenzelfde gemeente; dit hoewel in het kader van de Bestuursafspraken zeker positieve impulsen worden gegeven aan een doorlopend ouderbeleid en aan afstemmingsoverleg op locatieniveau tussen voor- en vroegscholen.) Het is van belang om de fragmentering op deze aspecten te verminderen, bijvoorbeeld door enige kaderstelling.

Los van de vraag hoe de aansturing van het OAB in de toekomst exact gaat verlopen, is een zekere afstemming met passend onderwijs van belang. Dit is een belangrijke beleidsontwikkeling, de doelgroepen overlappen elkaar gedeeltelijk en soms worden voor vergelijkbare remedies gekozen. De huidige discussie over de verdere uitlijning van het OAB zou al her en der in het perspectief van een verdere integratie met passend onderwijs kunnen worden geplaatst. Met als stip op de horizon een integraal beleid voor zorg- en achterstandsleerlingen.

Er is sprake van een forse inconsistentie in de onderwijsachterstandenaanpak tussen de onderwijssectoren BO, SO en VO. Zowel qua relatieve omvang van de beschikbare budgetten, als de gekozen doelgroepindicatoren. Een doelgroepleerling in groep 8 is heel vaak geen doelgroepleerling meer in leerjaar 1 van het VO (en ook andersom). De huidige aanpak is verbrokkeld. Een nadere analyse van de aanpak en opbrengsten in de overige onderwijssectoren kan van nut zijn, om

vervolgens tot een meer samenhangend en nog effectiever geheel te komen van achterstandsbestrijding van 0-18 jaar in het gehele onderwijs.

Literatuur

Algera, M., van der Stege, H., m.m.v. Spijkerman, M., & Zandvliet, K. (2013). *Effectieve interventies voor bestrijding. Wat werkt volgens de internationale literatuur en hoe is dit het best te onderzoeken? (Deel 2).* Rotterdam: CED-Groep.

Bosker, R., & Guldemond, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling.* CBS. Groningen: GION.

Cebeon. (2015). *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden. Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014. Voor- en vroegschoolse educatie.* Amsterdam: Cebeon/Regioplan.

Claassen, A., & Mulder, L. (2011). *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

Cleveland,G. and M. Krashinsky. (2003). *Financing ECEC services in OECD countries,* Paris: OECD

Driessen, G. (2012). *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs.* Radboud Universiteit Nijmegen : ITS.

Driessen, G. (2013). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

Driessen, G., & Merry, M. S. (2013, mei 1). Tackling Socioeconomic and Ethnic Educational Disadvantage to Prevent Lifelong Poverty. *Paper Annual Meeting American Educational Research Association AERA 2013*.

Driessen, G., Veen, A., van Daalen, M., m.m.v. Emmelot, Y., & Bollen, I. (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase. Indicering en anbod.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

(2012). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools.* Parijs: OECD.

Fettelaar, D., Mulder, L., & Driessen, G. (2014). *Ouderlijk opleidingsniveau en onderwijsachterstanden van kinderen. Veranderingen in de periode 1995-2011.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

Hart, B., & Risley, T. R. (2003). *The Early Catastrophe:The 30 Million Word Gap by Age 3*. American Educator, 4-9.

Hof, B., van Klaveren, C., Heyma, A., & m.m.v. van der Veen, I. (2009). *Maatschappelijke baten van het opheffen van onderwijsachterstanden. Berekeningen op basis van kengetallen.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek .

Inspectie van het Onderwijs. (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland.* Inspectie van het Onderwijs: Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs. (2014). *Tussenrapportage VVE in de G37. Monitor kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2013 en 2014.* Inspectie van het Onderwijs: Utrecht.

Jepma, I., Beekhoven, S., & m.m.v. Zandvliet, K. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid (Deel 1).* Utrecht: Sardes.

Jungbluth, P. (2014). *De prijs van zwak onderwijs.* Utrecht: Forum.

Karssen, M., van der Veen, I., Veen, A., van Daalen, M., & Roeleveld, J. (2013). *Effecten van deelname aan en kwaliteit van van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kloprogge, J. (1987). *En toen was er het OVB.* Den Haag: SVO.

Kloprogge, J. (1995). *Onderwijsvoorrangsbeleid, verwachtingen en realiteit kruipen naar elkaar toe. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1994.* Den Haag: SVO.

Kloprogge, J. (2007). *Decentralisatie in het onderwijsbeleid.* Utrecht: Oberon.

Kook, H. (1996). *Overstap. Effecten op mondelinge taalvaardigheid en lezen.* Amsterdam/Rijswijk: Vakgroep Algemene Taalwetenschap, Universiteit van Amsterdam/Ministerie van VWS.

Kruiter, J., Fettelaar, D., & Beekhoven, S. e. (2013). *De brede school in een veranderend tijdsgewricht. Uitkomsten landelijke effectmeting 2009-2013 .* Utrecht: Oberon, ITS & Sardes.

Ledoux, G. (2012). *Zorgleerlingen in het basisonderwijs. Verschillen naar herkomst en naar schoolpopulatie*. ORD presentatie.

Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid: periode 2002-2008.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Roeleveld, J., Veen, A., Karssen, M., van Daalen, M., Blok, H., . . . Driessen, G. (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld?* ITS, Radboud Universiteit Nijmegen | Kohnstamm Instituut Amsterdam.

Meijnen, W., & Kloprogge, J. (2009). Wetenschap en Onderwijsbeleid: een liefdevolle LAT. *OCW essaybundel Bewezen beleid in het onderwijs*.

Ministerie van Onderwijs, C. e. (2014, november 24). *Kamerbrief voortgang bestuursafspraken G37 en afsluiten convenant vve* . Den Haag: SDU

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2015. *Rijksjaarverslag 2014 viii Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Den Haag, SDU

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015, juni 26). *Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) en specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: SDU

Mulder, L., & Meijnen, W. (2013). *Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012. Een reviewstudie.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

Mulder, L., Fettelaar, D., Schouwenaars, I., Ledoux, G., Dikkers, L., & Kuiper, E. (2014). *De achterstand van autochtone doelgroepleerlingen. Oorzaken en aanpak.* Radboud Universiteit Nijmegen: ITS.

Mulder, L., van der Veen, I., Derriks, M., & Elshof, D. (2012). *De schakelklasleerlingen verder gevolgd. Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten.* ITS, Radboud Universiteit Nijmegen | Kohnstamm Instituut, Amsterdam.

Mutsaers, K., Zoon, M., de Baat, M., & Prins, D. (2013). *Wat werkt bij het voorkomen en terugdringen van onderwijsachterstanden?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Onderwijsraad. (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Roeleveld, J. (2010). *Schoolprestaties van oude en nieuwe gewichtenleerlingen.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Roeleveld, J., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J., & Meijer, J. (2011). *Doelgroepleerlingen in het basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

SER. (2015). *De SER-agenda voor de stad.* Den Haag: SER.

Tuijl, C., & Siebes, R. (2006). *Het rendement van Opstap in de basisschoolperiode. Een longitudinaal onderzoek naar effecten van een gezinsgericht stimuleringsprogramma bij Turkse en Marokkaanse gezinnen.* Alkmaar: Extern Print.

van der Veen, I., Koopman, P., & Veen, A. (2002). *Bos en Lommer. Deelname aan Capabel en de cognitieve ontwikkeling van jongeren. Evaluatieonderzoek Capabel.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Veen, A., & Leseman, P. (2015). *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vosse, A.J.M. 2002. *Evaluatie van tutorleren in Nederland. Een onderzoek naar de cognitieve en sociaal-emotionele effecten van een tutorprogramma voor rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*, Amsterdam: UvA

Wit, de W. (2013). *Resultaatrapportage Brede School Academie Overvecht 2013*, Utrecht: Oberon

Bijlage: Suggesties voor verbeteringen van OAB in de recente studies

Er zijn in de recente studies over het OAB talrijke suggesties te vinden voor aanpassing en verbetering van het beleid en ook OCW heeft voornemens bekendgemaakt om hier actie te ondernemen. We zetten hier een aantal van de gedane voorstellen op een rijtje.

- *Ledoux en Veen* wijzen op twee ontwikkelingen die in combinatie nadelig kunnen uitpakken voor de kwaliteit van VVE op de scholen. Het gaat om de knip in het VVE beleid, die de verantwoordelijkheid voor VVE in het vroegschoolse deel neerlegt bij de schoolbesturen. Deze zijn misschien nog onvoldoende geëquipeerd zijn om de benodigde sturing van de gemeenten over te nemen. Het gaat ook om de gevolgen van de bereikdoelstelling die gemeenten en schoolbesturen er mogelijk toe aanzet krampachtig te proberen om de beoogde doelstelling te halen, desnoods ten koste van de kwaliteit. Hierbij is op te merken dat de basisscholen gedurende twee jaar extra zijn gestimuleerd te werken aan vroegschoolse educatie in het kader van 'focus op vroegschool'. Ze kregen daar ook jaarlijks 20 miljoen extra middelen voor. In hoeverre de faciliteiten op basis van de gewichten nu worden ingezet voor vroegschoolse educatie, is niet bekend.
- *Ledoux en Veen* geven ook als optie om het onderscheid tussen achterstand en zorgbehoefte te laten vallen en elk kind de ondersteuning te bieden die het nodig heeft. *Jungbluth* ziet hier gevaren in. Hij wijst er op dat niet alle systematisch kansarme leerlingen zijn in de ogen van hun omgeving *at risk* zijn, zelfs de overgrote meerderheid niet. En dat is nu juist volgens hem het grootste risico van die kansarmen. Hun gedrag of achterstand valt vaak helemaal niet zo op omdat het past bij de standaardverwachtingen. Tot hen strekt de zorgbreedte (of 'passend onderwijs') zich vaak pas uit als hun leerachterstanden daadwerkelijk overgaan in gedragsproblemen, opstandigheid, schoolverzuim en uitval − en dan is het leed meestal geschied.
- *Driessen* gaat in zijn voorstudie voor de Onderwijsraad nader in op de vaststelling van de doelgroep en de vraag of die op basis van gezinskenmerken of individuele diagnose moet worden bepaald. Hij suggereert dat een tweetrapsbenadering mogelijk tot een betere schifting leiden: eerst een selectie op basis van het opleidingsniveau en vervolgens daarbinnen nog op basis van de feitelijke prestaties, eventueel door gebruik te maken van al (vaak toch al) beschikbare gegevens uit een leerlingvolgsysteem.
- *Mulder en Meijnen* doen veel aanbevelingen in hun Bopo-review. Zij pleiten voor een actievere regierol van de centrale overheid. De overheid moet bij de toekenning van achterstandsmiddelen (zowel het gewichtengeld als het VVE-budget) nauwkeurig aangeven wat de omvang van het achterstandsbudget is en helder aangeven waarvoor het budget is bedoeld. Scholen/schoolbesturen en instellingen moeten verantwoording afleggen over de besteding ervan. Zij pleiten evenals Driessen voor een extra determinant in de gewichtenregeling, een taaltoets voor jonge kinderen of de thuistaal als indicator. Ze wijzen ook op de noodzaak van meer realistische streefdoelen om de achterstandsreductie te kunnen vaststellen en daarbij bijzondere aandacht voor de autochtone doelgroep. Verder vinden ze het urgent om meer te investeren in het gebruik van en de ontwikkeling van bewezen effectieve maatregelen (schakelklassen, verlengde onderwijstijd) en in aanvullend onderzoek.

- *Ledoux e.a.* (2015) constateren dat de stijging van het opleidingsniveau in Nederland niet betekent dat het opleidingscriterium in de gewichtenregeling moet worden herzien. Wel is etniciteit als criterium bij de bepaling van het schoolgewicht inderdaad nog steeds relevant. Zij attenderen ons er op dat de ene autochtone doelgroepleerling de andere niet is: degenen die in de (grote) steden wonen, hebben een extra zwakke positie. Ook scholen met autochtone doelgroepleerlingen in stedelijke gebieden zijn niet hetzelfde als plattelandsscholen met deze leerlingen. Een school in een stedelijk gebied heeft gemiddeld genomen meer voorzieningen (schakelklassen, VVE) maar een complexere en moeilijker doelgroep, en een plattelandsschool heeft een minder ingewikkelde doelgroep maar wel meer taalproblemen, lage leerkrachtverwachtingen en beperkende omgevingsfactoren. Met het oog op de woelige geschiedenis van het OAB beleid met zijn voortdurende wisselend landschap wijzen zij op de zegeningen van een stabiel beleid.
- Het team van onderzoekers van Sardes, Erasmus Universiteit (SEOR en RISBO) en CED, dat zich bezighield met de bekostingssystematiek van OAB, ziet na ampele afwegingen weinig reden om iets te veranderen in de huidige systematiek. Ze wijzen wel op het probleem van rechtmatigheid (oneigenlijk gebruik en misbruik van middelen) en op de administratieve lasten van basisscholen en schoolbesturen. Tevens voegen zij zich bij het koor dat aandringt op meer inhoudelijke sturing op het achterstandenbeleid. Opmerkelijk is dat zij ook vasthouden aan de impulsgebieden – regeling, hoewel zij constateren dat het de vraag is of het geld nog bij de 'juiste' basisscholen terecht komt.
- De Onderwijsraad (Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen, 2013), spreekt zich duidelijk uit over haar voorkeur. 'Achterstandsmiddelen moeten worden toegekend aan basisscholen op basis van het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. Beide indicatoren blijken nog altijd het meest bepalend voor leerachterstanden. Het schrappen van de indicator etniciteit uit het verdeelmodel in 2006 heeft volgens de raad niet tot verbeteringen geleid, maar wel meer complexiteit tot gevolg gehad. Door de invloed van beide indicatoren op leerachterstanden periodiek te monitoren kan het verdeelmodel bij de tijd worden gehouden. In dat kader pleit hij er ook voor bij de indicator opleidingsniveau van ouders de bovengrens voor extra financiering op te trekken tot het niveau van de startkwalificatie. Ter verlichting van de administratieve druk op scholen is het gewenst het opleidingsniveau van ouders eenmalig te (laten) registreren, zo mogelijk buiten de scholen om. Voorts adviseert de raad de drempel in de gewichtenregeling zodanig te verlagen dat scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen meer van de beschikbare achterstandsmiddelenkunnen profiteren. De raad adviseert om te investeren in een meer systematische kennisopbouw. Dit kan scholen helpen om hun achterstandsmiddelen doelgerichter in te zetten en de beoogde effecten te realiseren. Voor een succesvolle opbouw van kennis is samenwerking nodig tussen scholen, onderwijsontwikkelaars en onderzoekers. De raad pleit ervoor het huidige volume van achterstandsmiddelen te handhaven. De onderwijsachterstanden van doelgroepleerlingen zijn hardnekkig en behoeven onverkort aandacht***.***
- Samenvattend kiest de Onderwijsraad voor actualisering en harmonisering van de de middelenverdeling, vrijheid voor scholen bij de besteding van middelen maar met invoering van verantwoording, en opbouw van kennis over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen en verdere projectontwikkeling.
- Het ministerie van OCW heeft inmiddels aangekondigd voornemens te zijn een standaardouderverklaring in te voeren, scholen extra te ondersteunen bij de uitvoering van de gewichtenregeling, strenger controleren of leerlingen het juiste gewicht krijgen toegekend en de regeling te vereenvoudigen. De staatssecretaris wil uiteindelijk de hele

gewichtenregeling aanpassen, door de uitvoering buiten de school te plaatsen. En door het opleidingsniveau door een onafhankelijke organisatie te laten registreren.